



Sicherheit in der Stadt

Ergebnisse einer Zürcher Tagung

NFPNR

Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität
Violence au quotidien et crime organisé
Violence in Daily Life and Organized Crime

Leitung des NFP 40

Expertengruppe

- Prof. Dr. Mark Pieth, Präsident, Juristische Fakultät, Universität Basel
- Prof. Dr. Françoise Alsaker, Institut für Psychologie, Universität Bern
- Prof. Dr. Mario von Cranach, Institut für Psychologie, Universität Bern
- Bundesanwältin Carla Del Ponte, Bern
- Dr. Christa Hanetseder, Pestalozzianum, Zürich
- Prof. Dr. Karl-Ludwig Kunz, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern
- Prof. Dr. Françoise Messant, Institut de sociologie, Université de Lausanne
- Dr. Peter Müller, Vizedirektor, Bundesamt für Justiz, Bern

Vertreterin des Forschungsrates

Abteilung IV

- Prof. Dr. Danielle Yersin, Tribunal fédéral Suisse, Lausanne

Programmleitung

Dr. oec. Eva Wyss

Amthausgasse 28, 3001 Bern

Tel. +41-31-318 48 08 Fax +41-31-318 48 09

E-Mail: ewyss@compuserve.com

Internet: www.snf.ch/nfp/nfp40

Sekretariat NFP

Dr. Christian Mottas

Schweizerischer Nationalfonds,

Wildhainweg 20, 3001 Bern

Tel. +41-31-308 22 22

Fax +41-31-308 23 40

Impressum

Herausgeberin, Konzept:

Dr. Eva Wyss, Programmleiterin NFP 40, Bern

Redaktion:

Thomas Schulze, Superurban, Hamburg

Grafische Gestaltung:

Renata Hubschmied, Bern

Inhalt

- 5 Editorial: Sicherheit in der Stadt**
Eva Wyss
- 6 Stadt, Ordnung, Macht**
Anmerkungen zur neoliberalen Urbanität
Aldo Legnaro
- 20 Verunsicherungen und Bedrohungen
im Stadtteilalltag**
Christa Berger und Irene Somm
- 29 Zur Rolle der Polizei im Stadtkreis 4**
Bruno Hildenbrand
- 33 Gebietsaufwertung als Strategie gegen
Verunsicherung**
Planerische, soziale und integrationspolitische
Massnahmen der Stadt Zürich
Barbara Emmenegger
- 44 Prekäres als Ressource: Perspektiven
einer Kultur der Differenz**
Christa Berger und Irene Somm
- 51 Gefährliche Orte?**
Sicherheit als Thema der Stadtzürcher Politik
Corine Mauch

Beim Stichwort «Sicherheit in der Stadt» tauchen oft als erste Gedanken Bilder von dunklen, leeren Strassen auf, von polizeilichen Kontrollen unliebsamer Personen, um damit angeblich die Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen. Sicherheit kann aber auch in einem umfassenderen Sinn verstanden werden, z.B. als Wohlbefinden in der eigenen Wohn- und Lebensumgebung, als Bewältigung von Konflikten im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungs- und Interessengruppen oder als soziale Sicherheit.

Im Rahmen der Studie «Stadtteil zwischen Abwertung und Aufwertung – Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5» hat sich das Nationale Forschungsprogramm 40 mit dieser Thematik befasst. In dieser Milieustudie wurden sowohl Verunsicherungen und deren Ursachen erforscht als auch Formen und Strategien der Konfliktbewältigung durch die Bevölkerung. Die vorliegenden Referate geben nun die wichtigsten Aspekte zur Frage, «Was ist Sicherheit in der Stadt?», wieder. Sie beinhalten grundsätzliche Überlegungen zur Stadtentwicklung in «neoliberalen» Zeiten, eine Präsen-

tation der Zürcher Studie, gefolgt von der Darstellung planerischer, sozialer und integrationspolitischer Massnahmen der Zürcher Stadtbehörden, von der Rolle der Polizei sowie von Konzepten für die Nutzung von Konfliktpotential für eine soziale Stadtentwicklung, und schließlich eine kritische Auseinandersetzung mit der «Sicherheitspolitik» in einer Grossstadt.

Die Tagung «Sicherheit in der Stadt» am 30. Juni 2000 in Zürich war ein so grosser Erfolg, dass wir uns entschieden haben, die wichtigsten Referate mit dieser Publikation einem erweiterten Kreis von Interessierten zugänglich zu machen. Die Broschüre soll PolitikerInnen, Behörden, Polizei, Quartierorganisationen, StadtplanerInnen, sozial Tätigen und SozialwissenschaftlerInnen neue Impulse und Ideen geben, z.B. wie das Konfliktpotential in einer grossen Stadt auch sinnvoll genutzt werden kann.

Ich wünsche Ihnen eine spannende und anregende Lektüre.

Dr. Eva Wyss
Programmleiterin NFP 40
Bern, im August 2001

Stadt, Ordnung, Macht

Anmerkungen zur neoliberalen Urbanität¹

Stadt, Ordnung und Macht haben schon immer in einem engen Zusammenhang gestanden. In den Städten hat jene Macht, die die gesellschaftliche Ordnung schuf, residiert, in den Städten beginnen meistens die Revolutionen, und in den Städten konzentrieren sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf engem Raum. Von neoliberaler Urbanität zu sprechen, heisst deswegen vor allem von neoliberaler Politik zu sprechen und davon, wie sie sich auf die Gestaltung und das Leben in der Stadt auswirkt. Im Folgenden will ich deswegen versuchen, Ihnen ein Bild von diesen Entwicklungen zu geben, oder genauer gesagt: Ich werde Ihnen das verdeutlichen, was Sie – ob hier in Zürich oder anderswo – täglich vor Augen haben.

Lassen Sie mich zur Einstimmung eine Geschichte aus dem Hamburger Verwaltungsleben erzählen. Da hat sich vor gut einem Jahr ein Bezirks-

amt mit der Frage beschäftigt, ob der Hut eines Bettlers, den dieser vor sich auf den Gehsteig stellt, eine «unerlaubte Sondernutzung» von öffentlichem Strassenraum darstelle und deswegen einen «Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung» bilde. Die Antwort, es wird Sie nicht überraschen, lautet: ja. Rechtliche Folge: Platzverweis.

«Kriminalitätsfurcht» und die Ökonomisierung des Sozialen

Sie haben in dieser Winzigkeit schon das gesamte Thema wie in einer Nusschale: die soziale Säuberung von Innenstädten, die in Mitteleuropa das strukturelle Äquivalent von ethnischen Säuberungen darstellt, die Ausgrenzung des «Hässlichen» und des auf die falsche Weise Inszenierten, die verrechtlichte Durchsetzung von Macht über den öffentlichen Raum und letztlich auch die Ökonomisierung des Sozialen, die das Kennzeichen neoliberaler Politik

bildet. Diese wenigen Stichworte beleuchten schon das Panorama der Problematik, über die ich sprechen will. Herkömmlicherweise wird diese Problematik ja unter dem Etikett der «Kriminalitätsfurcht» abgehandelt, und unter diesem Etikett hat sich in den letzten Jahren eine weitgefächerte Forschungsrichtung etabliert, die uns mit beträchtlichem Aufwand die Demographie von Verunsicherung gezeichnet hat: wer fürchtet sich wann wo, und wie hoch liegt die Wahrscheinlichkeitserwartung, bei welchem Delikt demnächst Opfer zu werden.

Ich will über dieses inzwischen sehr elaborierte Forschungsfeld hier und heute nicht weiter sprechen, weil ich denke, dass man sehr viel weiter ausholen muss, um zu verstehen, was die spätmoderne Grossstadt und das Lebensgefühl ihrer Bewohnerschaft ausmacht. Mindestens drei verschiedene Gedankenstränge muss man dabei, finde ich, zusammenbinden: einmal die ökonomischen Entwicklungen, die mit dem Begriff des Post-Fordismus bezeichnet werden, dann die räumlichen Umsetzungen dieser Entwicklungen im Gebiet der Stadt und die ganze Diskussion, die sich mit den Begriffen «new urban underclass» und «Exklusion» verbindet, und schließlich muss man auch die Herrschaftstechniken einer entwickelten Marktgesellschaft reflektieren.

Flexibilisierung und soziale Ungleichheit

Auf welche Weise dies alles miteinander zusammenhängt, macht, finde ich, Edward Soja² besonders deutlich in den «sechs Restrukturierungen», die er für Los Angeles beschreibt, und ich will im Folgenden anhand dieser Restrukturierungen versuchen, die Komplexitäten des Themas zu bewältigen. Zwar sind mitteleuropäische Städte und Los Angeles in vielerlei Hinsicht noch nicht vergleichbar; mittelfristig jedoch dürften diese Restrukturierungen auch die Dynamik der europäischen Metropolen bestimmen, und dies einfach deswegen, weil sie den Trend einer globalen Entwicklung kennzeichnen.

Die erste Restrukturierung im Sinne von Soja ist die Kombination eines Prozesses aus De-Industrialisierung und Re-Industrialisierung: Die alten auf Stahl und Eisen basierenden Industrien des 19. Jahrhunderts mit ihrem großen Bedarf an Arbeitskräften verschwinden zunehmend, und post-fordistische Produktion flexibler Art, mit flexiblem Bedarf an Arbeit und Arbeitszeit und weitaus höherem Grad an high-tech-Verwendung tritt an ihre Stelle. Was das an biographischen Brüchen und sozialen Verwerfungen mit sich bringt, will ich nur erwähnen. Diese Restrukturierung beschreibt in ökonomischen Begriffen, was uns abverlangt wird in einer deregulierten und flexibilisierten Welt im Allgemeinen und in einer

flexibilisierten Arbeitswelt im Besonderen. Und hier liegt der ökonomische Grund dessen, was als Multi-Optionsgesellschaft von vielen gefeiert wird. Dabei wird dann immer – absichtlich oder fahrlässig – übersehen, dass Optionen durchaus unterschiedliche Wertigkeiten haben und nicht zuletzt auch vom eigenen Platz in der sozialen Hierarchie abhängen. Anders gesagt: Wenn solche ökonomischen und kulturellen Flexibilisierungen aufgepfropft werden auf ein System hoher ökonomischer Ungleichheit und eher gering ausgebildeter Chancengleichheit, dann erhöht die Optionalisierung des Lebens solche Ungleichheiten. Man könnte auch zynisch sagen, genau dazu ist Flexibilisierung da: um eine Mischung aus Darwin und dem Mechanismus des «survival of the fittest» und eine zwar auf Leistung gegründete, zunehmend in ihren sozialen Zugehörigkeiten aber auch wieder vererbare Ständegesellschaft herzustellen.

Dazu gesellt sich dann das Lied von Mobilität, untertariflicher Entlohnung und der Selbständigkeit mit längst vergessenen Dienstleistungen, etwa dem Putzen von Schuhen, dem Servieren im Haushalt etc. Ein solches Lied lässt sich wirkungsvoller und nachdrücklicher bei deregulierten Arbeitsmärkten, einem Überangebot von Arbeit und der gleichzeitigen Bedrohung von Verarmung und sozialem Absturz anstimmen. Zu-

gleich ist es nützlich, auf das internationale Arbeitsangebot – zu niedrigeren Gehältern, Sozialleistungen, mit überhaupt niedrigeren Ansprüchen – hinweisen zu können, um die Bedeutung der geforderten Arbeitstugenden zu unterstreichen. Zunehmend repliziert sich somit das internationale Wohlstandsgefälle im nationalen Rahmen, und wenngleich die statistischen Unterlagen zum Reichtum äußerst unvollständig sind, lässt sich insgesamt eine seit anderthalb Jahrzehnten progressive Entwicklung der Umverteilung zeigen: niedrige Arbeitseinkommen (von Transfereinkommen gar nicht zu reden) steigen kaum, während hohe (Arbeits- und Vermögens-) Einkommen erheblich gestiegen sind³. Das ist ja in den heute vorherrschenden neoliberalen ökonomischen Theorien geradezu die Vorbedingung für gesellschaftliche Entwicklung, und sie lässt sich – pointiert, aber nicht falsch – in dem Satz zusammenfassen, dass die Reichen reicher werden müssen, damit es den Armen besser gehen kann.

Von Verunsicherung muss man in diesem Zusammenhang wahrscheinlich gar nicht gross reden, um zu ahnen, dass sie dabei eine grosse Rolle spielt. Solche Verunsicherung ist zwar nicht notwendig auf Städte beschränkt, aber sie taucht da auf, wo die Enttraditionalisierung am weitesten fortgeschritten ist, und diese Prozesse konzentrieren sich in

den Städten. «Fear of falling», Angst vor dem Absturz, hat Barbara Ehrenreich⁴ ihr Buch über die Ängste der Mittelklasse genannt, und das beschreibt genau die Verunsicherung, die eine beschleunigte und hochflexibel angelegte Ökonomie mit sich bringt. Man könnte von «Statusangst» sprechen, und diese Angst hat zunächst einmal mit Kriminalität gar nichts zu tun, wenngleich sie sich untergründig auch in solchen Ängsten artikuliert.

Von urbanen Verdichtungen und urbanen Verunsicherungen

Die zweite Restrukturierung berührt ebenfalls die ökonomischen Hintergründe solcher Ängste. Soja beschreibt sie als die Globalisierung des Kapitals, die die ganze Welt zum «Hinterland» einer Stadt machen könne. Ein System von «global cities» überzieht den Globus, und als Peripherie dieser Städte dienen ganze Nationen und Weltteile. Das formuliert in sozialgeografischen Begriffen die Tatsache eines weltweit vagabundierenden Kapitals, das sich in solchen «global cities» verdichtet und geografisch niederlässt – ein Gedanke, der hier in Zürich wohl besonders plausibel ist. Solche Verdichtungen finden in Architektur und städtischer Baupolitik ihren Niederschlag. Es ist ja nicht so, dass die modernen Kommunikationsmöglichkeiten den persönlichen Kontakt ersetzt hätten oder auch nur seinen Stellenwert wesentlich verringerten; vielmehr

erfordert gerade globale Vernetzung auch Treffpunkte, konkrete Orte des Zusammentreffens und Verhandlens. Für die Londoner City ist gezeigt worden, welche Bedeutung solche face-to-face-Kontakte nach wie vor haben, ja dass ihre Bedeutung sogar mit zunehmender Verflechtung zunimmt, und es ließe sich für jede andere Stadt zeigen, die überörtliche oder gar globale Funktionen wahrnimmt.

Für Stadtpolitik hat dies konkrete Folgen: Es erzwingt die Bereitstellung eines kommunikativen Umfeldes mit Erlebnisqualität, in dem sich gestylte Eleganz, inszenierte Coolness und architektonisch möglichst singuläre Auffälligkeiten verbinden. Das wiederum führt dazu, dass ganze Stadtviertel ihren hergebrachten Charakter einbüßen und spezifischen Prozessen des Wandels ausgesetzt werden, die man stadtsociologisch Gentrifizierung genannt hat. Gentrifizierung, dies nur als Randbemerkung, wird ja immer mit der «Aufwertung» von Stadtteilen in Verbindung gebracht und überträgt in einer, wie ich finde, unglücklichen Analogie einen Terminus, der ursprünglich den englischen Landadel bezeichnete, auf die neuen urbanen Dienstleistungsschichten, die sich vorzugsweise in Gegenden ansiedeln, die gerade als schick gelten. Solche Prozesse haben die Stadtentwicklung in allen mitteleuropäischen Städten in den letzten fünfzehn

Jahren bestimmt. Durch diese zweite Restrukturierung und die Notwendigkeiten, die im Rahmen der Konkurrenz zwischen Städten ausgelöst werden, können sie eine neue Dynamik gewinnen.

Auch bei solchen Prozessen liegt die Verbindung zu manchen urbanen Verunsicherungen auf der Hand. Das Fremde muss ja nicht notwendig durch die Fremden verkörpert werden, sondern Verunsicherungen können auch an ungewollte Veränderungen anknüpfen, die als Gefährdung der eigenen Lebenswelt wahrgenommen werden. Eine Untersuchung des Frankfurter Gallus-Viertels stellt fest, dass die Anwohner sich dort gegen die Veränderungen lebensweltlicher Ordnung gewehrt haben. Dies richte sich nicht primär gegen Ausländer, «sondern gegen einzelne akut die Lebenswelt zerstörende Elemente.», wozu Autoverkehr ebenso zählen könne wie kriminelle Außenseiter.⁵ Es können dazu auch Lebensstilmigranten und Einwanderer anderer sozialer Sphären zählen, durch deren Anwesenheit man ebenfalls befürchtet, auf spezifische Weise des eigenen Viertels «enteignet» zu werden. Auch dies verweist zurück auf die Prozesse der Gentrifizierung, die ich eben erwähnte.⁶ In den meisten Grossstädten hat es in den letzten fünfzehn oder zwanzig Jahren Konflikte dieser Art gegeben. Ich erinnere Sie nur an das Büchlein «Zürich, Anfang Septem-

ber» von Reto Hännly, der die Unruhen von 1980 beschrieben hat.⁷ Immer wieder stehen sich dabei ein Beharren der einheimischen Bevölkerung auf dem Vertrauten und der Versuch von Politik und interessierten Investoren gegenüber, «Aufwertung» durchzusetzen. Solche Aufwertungen folgen regelhaft den Prämissen einer Ökonomie, in der Städte als Standorte miteinander konkurrieren und es immer darum geht, wer das attraktivste Umfeld bereitstellt. Und ein attraktives Umfeld in diesem Sinne wird gelegentlich durch diejenigen, die dort wohnen, eher gestört als befördert.

Widerstände der erwähnten Art richten sich gegen die Verwandlung von Orten in Nicht-Orte, um einen Begriff von Marc Augé aufzugreifen,⁸ gegen die Verwandlung von vertrauten Lebensräumen mit eigener Biographie in Räume unerwünschter Modernität, die auf ein anderes, «fremdes» Publikum zugeschnitten sind. Widerstände dieser Art stecken jedoch auch voller Ambivalenzen, suchen sie letztlich doch eine – entweder tatsächlich gegebene oder oft auch lediglich wahrgenommene – Homogenität zu bewahren – soziale, ökonomische, ethnische oder gar physische Homogenität. Das Fremde hat vielerlei Gestalt, und den Widersprüchlichkeiten heutiger Urbanität, den eben manchmal beunruhigenden und verunsichernden Widersprüchlichkeiten dieser Urbanität,

wird auf zweierlei Art begegnet: entweder durch Versuche, Andersheiten abzuspalten bzw. (sozial oder örtlich) auszugrenzen, oder gerade dadurch die Vielfalt der Andersheiten als spezifisches Charakteristikum und spezifische Attraktion der Stadt zu betrachten, also die Offenheit gegenüber Andersheit in den Vordergrund zu stellen. Die heutige Stadtsoziologie hat für diese Widersprüchlichkeiten den Begriff der «Glokalisierung» erfunden: Das Globale wird lokal, wie Sie an jeder McDonald's-Filiale ablesen können, und das Lokale wird global, wofür die urbanen Gemengelagen stehen, die mitteleuropäische Grossstädte ausmachen.

Peripherisierung und die Veränderung des Sozialen

Bisher habe ich von makroökonomischen Prozessen gesprochen: Die erste Restrukturierung bezieht sich auf die Verwandlung einer Arbeitswelt fordistischen Zuschnitts in eine solche post-fordistischen Zuschnitts, die zweite Restrukturierung auf jene Prozesse, die National- in Globalökonomie verwandeln. Die dritte Restrukturierung nun, von der Soja spricht, bezieht sich direkt auf die sozialen Folgen dieser beiden Prozesse im Bild der Stadt. Wir erleben die Peripherisierung des Zentrums und die Zentralisierung der Peripherie, und das sind zwei sich gegenseitig ergänzende Prozesse. Auf der einen Seite – Zentralisierung der

Peripherie – werden bisher suburbane Gegenden immer weiter urbanisiert. Die Verdichtung vormals eher locker besiedelter Vorortgegenden nimmt zu, mit den bekannten Folgen an Raumverbrauch und Intensivierung der Verkehrsströme. Das ist das, was in den USA «urban sprawl» genannt wird, und es ist ein Prozess, der auch in Mitteleuropa immer noch vorherrscht. Man kann aber das Argument – und ich finde wichtig, es in diesem Sinne auszuweiten – auch auf die Erbringung von Arbeits- und Dienstleistungen und ihre Verteilung im globalen Raum beziehen. Die klassische koloniale Ausbeutung beruhte auf der Ausbeutung der Kolonien als Rohstofflieferanten, während jegliche Veredelung im Lande des Kolonialisten stattfand. Das gilt jetzt nicht mehr uneingeschränkt: Software kann man auch in Indien schreiben lassen. Dienstleistungen für die Zentralen, die bislang auch ausschliesslich in den Zentralen hergestellt wurden, werden nun in der Peripherie produziert und beziehen sie damit auf eine ganz andere Weise in den ökonomischen Kreislauf ein.

So weit so gut, könnte man sagen, denn entwicklungspolitisch bietet dies ja neue Perspektiven. Das Argument scheint mir nicht völlig falsch, aber – und das bringt mich zur anderen Seite des Arguments dieser dritten Restrukturierung – es werden nicht sozialstaatliche Verteilungs-

mechanismen der Industriegesellschaften in die Länder der Peripherie exportiert, sondern – anders herum – Lebensbedingungen dieser Peripherie dringen ins Zentrum der Metropolen vor. Genau das ist die Peripherisierung des Zentrums, von der Soja spricht. Eine solche Peripherisierung finden Sie in jeder Bahnhofsgegend, in jeder innerstädtischen Fussgängerzone, in manchen Trabantenstädten und in vielen Grossstadtvierteln.

Im Zusammenhang solcher Peripherisierung muss ich den Begriff der «incivilities» erwähnen, ein Begriff, der eine Vielfalt von urbanen Erscheinungen zusammenfasst: soziale Erscheinungen von Verarmung und fehlgesteuerter Drogenpolitik, wie Bettler, Obdachlose, Junkies, und physische Markierungen der Stadtlandschaft, wie Graffiti. All dies, unter dem höchst bürgerlichen Begriff der «incivilities» addiert, wird gemeinhin als ein Indiz für die Verrottung des Sozialen, vor dem es sich zu schützen gilt, gelesen. Tatsächlich belegt es meiner Meinung nach eine Veränderung des Sozialen: Es belegt symbolische Markierungen des öffentlichen Raums, wie sie Jugendliche mit Graffiti vornehmen, es belegt eine gewisse Verächtlichkeit für die urbanen Möblierungen des heutigen Stadtdesigns, und es belegt veränderte Aneignungen des öffentlichen Raums, der als Bühne nicht nur von Reichtum, sondern auch von Armut und Elend dient.

«New urban underclass» und Exklusion

Das führt mich umstandslos zur vierten Restrukturierung, die die ersten drei Restrukturierungen in ihrem Ergebnis zusammenfasst. Als Kondensierung der beschriebenen Entwicklungen entstehen neue Fragmentierungen, Segregierungen und Polarisierungen sozialer und räumlicher Art. Der einschlägige Terminus, der diese Entwicklungen auf den Begriff bringt, ist «new urban underclass». Das sind in den USA die in den innerstädtischen Ghettos Zurückgebliebenen. Ökonomisch integrierte Bevölkerungsteile sind in «bessere» Wohngebiete gezogen, während die am meisten benachteiligten Segmente der (schwarzen) Bevölkerung zurückbleiben und dauerhaft keine Chancen auf ökonomische Integration haben.⁹

Europäische Städte sind – noch – nicht ganz so weit, aber die ersten Ansätze finden Sie in deutschen und vor allem in französischen Städten durchaus. Solche Fragmentierungen und Segregierungen könnte man ja als eine sozialpolitische Herausforderung betrachten und die Überwindung eines solchen Zustands zum gesellschaftlichen Programm erheben. In der konservativen Theorie des Sozialstaates aber geht Armut ja nicht auf strukturelle Bedingungen von Ungleichheit und ungleichen Chancen zurück, sondern wird als Produkt eben dieses Sozialstaates

verstanden: Staatliche Leistungen ohne individuelle Gegenleistungen fördern nach dieser Vorstellung eine Mentalität der «sozialen Hängematte», bei der jegliche Eigeninitiative verloren gehe. Hiervon ausgehend rechtfertigen sich dann jene expliziten Programme des Abbaus staatlicher Leistungen ebenso wie die Betonung von «Eigenverantwortung» und «Freiheit».

Zumindest für die USA kann man sagen, dass nicht mehr die strukturellen Aspekte einer Gesellschaftsverfassung im Mittelpunkt stehen, in der sowohl ökonomische Güter wie Partizipationschancen auf höchst ungleiche Weise verteilt sind, sondern im Mittelpunkt stehen Verhalten und Lebensführung derjenigen, die zur «underclass» gehören. Im besten Fall führt dies zu paternalistischem Moralisieren, im schlechtesten Fall zu einer Politik, die einen in sich geschlossenen ideologischen Zirkel etabliert und dem Markt überlässt, was des Marktes ist. Und das ist in dieser Betrachtungsweise die Gesamtheit der ökonomischen Verhaltensweisen der Individuen, ungeachtet ihrer Ausgangssituationen. Das ist dann der «Rückzug des wohlthätigen Staates», von dem Wacquant¹⁰ spricht, und dieser Rückzug setzt oft soziale Prozesse in Gang, die als Rechtfertigung eines weiteren und geradezu endgültigen Rückzuges dienen können.

Die französische Diskussion arbeitet in diesem Zusammenhang mit dem Begriff «exclusion», und solche Exklusion hat Luhmann¹¹ bereits zur Leitdifferenz der Zukunft ausgerufen. Die Exkludierten sind dabei schon terminologisch die Abgekoppelten und Entkoppelten. Ihr sozialer Ausschluss charakterisiert sie als eine Bevölkerungsgruppe, die ökonomisch wie sozial und politisch nicht mehr nur marginalisiert ist, sondern sich jenseits der gesellschaftlichen Prozesse befindet und für diese völlig entbehrlich ist.¹² Während man im 19. Jahrhundert noch davon ausgehen konnte, dass der Arbeitskräftebedarf der Industrie und zugleich sozialpolitische Interventionen die ökonomische Integration des Proletariats ermöglichen würden, kann man diese Erwartung angesichts der heutigen Bedingungen von «jobless growth» nicht mehr hegen. Dies sei das «eigentliche Drama der modernen Armutsentwicklung», stellt Hartmut Häußermann fest, und fährt fort: «Jene Gruppen, die heute in Armut leben, können nicht mehr als «Nachzügler» betrachtet werden, zu denen sich der allgemein wachsende Reichtum noch nicht hinentwickelt hat, vielmehr haben sie gar keinen Anschluss mehr, verlieren schon erreichte gesellschaftliche Positionen oder leben bereits als Jugendliche ohne Hoffnung [...]».¹³ Das setzt allerdings eine zeitliche (und zum Teil sogar generationenübergreifende) Verfestigung des

Status voraus. Daneben tragen, wie neuere Forschungen zeigen, zunehmend mehr Bevölkerungsschichten bis in die Mittelschicht hinein das Risiko temporärer Armut lediglich passageren Charakters.¹⁴

Auch hier, denke ich, ist der Zusammenhang mit unserem Thema der urbanen Verunsicherungen nicht fern. Die skizzierten Entwicklungen führen nämlich auf implizite Weise zu einer Renaissance der «gefährlichen Klassen», wie sie das 19. Jahrhundert schon kannte. Implizit deswegen, weil der Terminus in der öffentlichen Diskussion nicht benutzt wird und einem «Exklusions-Tabu» unterliegt: In Demokratien spricht man eben nicht vom Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen; implizit auch deswegen, weil es nur eine Vielzahl von projektiven Verdächtigungen, gelegentlich zu einer «moral panic» verdichtete Stereotypisierungen und den schnellen Wechsel zwischen unterschiedlichen Gruppen und Sozialkategorien gibt, die jeweils den Auslöser von Verunsicherungen und von öffentlicher Thematisierung bilden. Es mischen sich dabei Ängste vor dem Absturz, Ängste vor den Armen und Ängste vor den Fremden. Wie Noller und Ronneberger feststellen, gehen dabei «klassenspezifische Abgrenzungsbedürfnisse und ethnischierende Klassifikationen eine sich gegenseitig stützende und determinierende Verbindung ein.»¹⁵ Und diese Verbindung aus Klassenlagen

und unterschiedlichen Herkunftskulturen macht eine besondere und neuartige Brisanz aus.

Denkt man all dies bis an seinen möglichen Endpunkt, so steht dort eine «Verkastung» der Gesellschaft, die mithilfe des Fetischs «Sicherheit» als notwendig gegeben rationalisiert wird. Letztlich wird man dann aber kaum noch von einer Gesellschaft reden können, allenfalls von gegeneinander abgeschotteten gesellschaftlichen Paralleluniversen.

Geschlossene Gemeinschaften und das «Fehlen von Kontakt»

Genau diesen Punkt berührt die fünfte Restrukturierung, die Soja unterscheidet. Die Entwicklungen, die ich bisher beschrieben habe, führen bruchlos zur «carceral city» und der Wohnform der «gated communities» einerseits, in der sich die Vermögenden einschließen und in einem symbolischen Sinne verbunkern, zu ausgedehnten «no-go-areas» andererseits. Auch dies scheint für hiesige Verhältnisse noch weit hergeholt: Für die USA und zahlreiche Metropolen der Dritten Welt mit ihren noch eklatanteren Einkommensunterschieden ist es bereits Alltag. Das ist nicht etwas völlig Neues: Eine räumliche Gliederung der Stadt nach Klassenlage der Bewohnerschaft kennt die Stadt des 19. Jahrhunderts durchaus auch. Neu dürfte jedoch das Bestehen auf der Striktheit von Trennung und der

Unsichtbarkeit des «Unpassenden» sein, die für den Raum der Stadt spezifische Folgen haben. So unterscheidet Peter Marcuse¹⁶ fünf Arten der Stadt, die innerhalb ihrer Grenzen mehr oder weniger scharf getrennt zu finden seien: Da ist einmal die «dominating city», das sind die Zentren der Macht und ihrer Träger, dann die «gentrified city», der Wohnsitz der ausführenden Funktionseliten, die «suburban city», der Wohnsitz von Facharbeitern und vergleichbaren nicht elitären, aber unentbehrlichen Funktionsträgern, dann die «tenement city» als Wohnsitz der unteren Einkommens- und Ausbildungsgruppen und schließlich die «abandoned city», in der die Armen wohnen und die Obdachlosen sich aufhalten. Mauern definieren diese fünf Städte in der Stadt, ohne sie als physische Mauern im eigentlichen Sinne zu umschliessen; es handelt sich oft um symbolische, gleichwohl kognitiv präsente Abgrenzungen: Mauern der Einschließung, barrikadenähnliche Mauern, Schutzmauern, die der Kontrolle dienen.

Es ist nicht zufällig, dass die Terminologie solcher Betrachtungsweisen architektonischen Darstellungen des mittelalterlichen Burgenbaues entnommen zu sein scheint: Von Festungen ist die Rede, von Wällen und von Zitadellen, und das drückt das Bestreben einer sozialen Exklusivität aus, die trennscharf nach Einkom-

men und Status sortiert. Richard Sennett hat den Prozess, der hier stattfindet, auf die knappe Formel gebracht: «Heute bedeutet Ordnung das Fehlen von Kontakt.»¹⁷ Die sozialen Stereotypisierungen von Räumen ergänzen sich dabei komplementär mit den sozialen Stereotypisierungen von Bewohnerschaften. In den Worten von Pierre Bourdieu¹⁸: «Ähnlich wie ein Club, der unerwünschte Mitglieder aktiv ausschließt, weicht das schicke Wohnviertel jeden einzelnen seiner Bewohner symbolisch, indem es ihm erlaubt, an der Gesamtheit des akkumulierten Kapitals aller Bewohner Anteil zu haben. Umgekehrt degradiert das stigmatisierte Viertel symbolisch jeden einzelnen seiner Bewohner, der das Viertel degradiert, denn er erfüllt die von den verschiedenen gesellschaftlichen Spielen geforderten Voraussetzungen ja nicht. Zu teilen bleibt hier nur die gemeinsame gesellschaftliche Ex-Kommunikation.»

Die urbane Segmentierung nach Räumen unterschiedlichen sozialen Status und auch unterschiedlicher Sicherheit erfüllt zweifellos das Bedürfnis nach Übersichtlichkeit. Der kompetente Stadtbewohner kennt die «gefährlichen Orte», an die man sich besser nicht verirrt. Er kennt die «no-go-areas», die man wohlweislich nicht betritt. Und er kennt auch jene Orte, an denen private Sicherheitsunternehmen kommerziell Sicherheit

herstellen: nicht nur Sicherheit davor, Opfer irgendeines kriminellen Delikts zu werden, sondern auch Sicherheit vor den diversen Arten von Unschicklichkeiten, zu denen inzwischen ja auch Armut gehört. Das ist der eine bedeutsame Aspekt. Der andere bedeutsame Aspekt ergibt sich nach meiner Einschätzung daraus, dass die vorgebliche Existenz von «gefährlichen Klassen» als Vehikel der Konstruktion von «community» dient, als ein neuer Modus der Vergemeinschaftung. Das heisst, nicht völlig neu, aber doch in diesem Jahrhundert in Mitteleuropa nahezu vergessen. Wir könnten dann lokalen sozialen Zusammenhalt auf der Grundlage einer Gefährdungsgemeinschaft erleben, die sich gegenseitig auf «Fremde» aufmerksam macht, nachbarschaftlich auf der Wacht ist und sich durch Ausschlussregeln ihrer Eigenart vergewissert. Das verstärkt sicherlich die soziale Kohäsion und dient der Befestigung gemeinsam geteilter Wertvorstellungen, schliesst aber eben dadurch auch diejenigen, die auf irgendeine Weise «anders» sind, effektiv aus. Jede «neighborhood watch», jeder Zusammenschluss von Nachbarn mit dem Ziel erhöhter Sicherheit, bewirkt solche Mechanismen der «Wir-Produktion, und wer im Gegensatz dazu «sie» sind, bemisst sich dann nach dem jeweilig vorherrschenden Feindbild.

Virtualisierung und «access society»

Diesem eher düsteren Bild füge ich als sechste und letzte Restrukturierung die Apotheose des Virtuellen hinzu. Dies alles kulminiere, sagt Soja, in der Konstruktion von «Hyperrealität», in der Virtualisierung des Erlebens und in einer Welt, in der die Grenzen zwischen Realität und «fiction» weitgehend verschwimmen. Das ist eine Vorstellung, die sich in Los Angeles sicherlich eher aufdrängt als in Mitteleuropa, aber so fern davon leben wir auch nicht. Die Vorbote einer solchen Welt sind nicht nur in Disney-Land zu besichtigen, sondern auch in den Erlebnis-Warenhäusern, die unsere Innenstädte dekorieren: eine Welt voller Waren und käuflicher Ereignisstrukturen und Events, die ebenfalls eine Form der Vergesellschaftung schaffen. In dieser Welt wird die Kontrolle auf «sanfte» Weise ausgeübt, einfach durch die Art der Inszenierung, durch die Art der käuflichen Erlebnisse, durch die Verkultung der Teilnahme. Auf paradoxe Weise wird ein Teil all jener sozialen und räumlichen Fragmentierungen, die einen Teil unserer gesellschaftlichen Gegenwart und, wie ich denke, einen noch grösseren Teil unserer gesellschaftlichen Zukunft ausmachen, in unserer Eigenschaft als «user» wieder aufgehoben – aufgehoben wohlgermerkt in jener hegelianischen Doppelbedeutung, die nicht nur Ungültig-Machen, sondern auch Aufbewahren meint.

Denn selbstredend verschwinden die sozialen und ökonomischen Unterschiede nicht deswegen, weil man sich in «chat groups» des Internets gleichberechtigt unterhalten kann. Solcher Hauch von Gleichheit ist nur die eine Seite der Medaille, die andere Seite besteht darin, dass auch Kontrolle nicht ausschließlich in die sanfte Unmerklichkeit entschwindet; vielmehr definieren Ein- und Ausschlussregeln die jeweiligen Zugehörigkeiten. Jonathan Simon hat in diesem Zusammenhang von der «access society»¹⁹ gesprochen, der «Zugangsgesellschaft», in der die Zugänge zu Orten, Berufsmöglichkeiten, Kredithöhen, überhaupt zu allen sozialen Ressourcen, nach ökonomischen Kriterien geregelt werden. Eine solche Praxis entspricht sehr genau jener «Ökonomisierung des Sozialen», die die Foucault-Schule beschreibt, und wir sind damit wieder beim neoliberalen Credo von Eigenverantwortung, persönlicher Leistung und dem marktformigen Arrangement von Freiheit.

Zur politischen Funktion der Sicherheitsdiskurse

Soweit die sechs Restrukturierungen, wie sie Edward Soja beschreibt, und ich hoffe, in meinen Kommentierungen ist deutlich geworden, dass Los Angeles – zumindest als Tendenz – überall ist. Abschließend möchte ich noch kurz auf die politische Dimension der Entwicklungen einge-

hen, über die ich gesprochen habe. Newt Gingrich, bis vor kurzem der Mehrheitsführer der amerikanischen Republikaner im Senat, hat vor einigen Jahren als Rezept für erfolgreiche Wahlkämpfe die Formel geprägt: «Niedrige Steuern und die Todesstrafe», und den Ruf hören Sie ja hier in ähnlicher Weise. Die Formel enthält ein ganzes Gesellschaftsbild, ein liberales, sagen seine Verfechter, und es mischen sich hier Manchester-Kapitalismus und Repression nach Bedarf. Oder anders: Es geht der schwache Staat, soll heißen die Privatisierung von Lebensrisiken und allgemeinen Aufgaben, einher mit dem starken Staat, der die Keule des Strafrechts einsetzen kann und auch einsetzen soll. Das trägt in einem geradezu obszönen Sinne zur Sicherheit bei: Wer in der Lage ist, sich zu bereichern, der darf das weitgehend ungehemmt tun, wer nicht dazu in der Lage ist, wird mit dem Stigma der «gefährlichen Klasse» versehen und einer rigiden strafrechtlichen Kontrolle unterworfen. Man braucht sich nur den Boom des privaten Gefängniswesens in den USA anzusehen – die Aktien solcher Firmen sind übrigens Renner an den Börsen – und man muss sich nur ansehen, wer diese Gefängnisse bevölkert, um zu verstehen, was hier gemeint ist. Die Erwerbslosenquote der USA soll nur durch die Gefängnispopulation in den letzten Jahren um zwei Prozentpunkte niedriger gelegen haben²⁰ – das ist ein Rezept, das sich hier

allerdings noch nicht durchgesetzt hat. Auf diese Weise gehen Liberalität für die einen und Repression für die anderen widerspruchsfrei Hand in Hand, ja sie bedingen einander geradezu. Und die öffentlichen Thematisierungen über steigende Kriminalität, die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung, die zunehmenden urbanen Verunsicherungen gehören grundlegend dazu: nicht, dass es derlei nicht gäbe, aber vor allem scheint mir wichtig, sich die Funktionalität solcher Diskurse vor Augen zu halten, denn dann erst lässt sich der politische Stellenwert dieser Erörterungen einordnen.

Ich habe versucht zu zeigen, welche Entwicklungen die heutige neoliberale Urbanität bestimmen und ausmachen, und «Ordnung» und «Macht» sind dabei die Schlüsselbegriffe, die aufgehen in der einen grossen Erzählung, die unser Leben bestimmt, der Erzählung von der unsichtbaren Hand des Marktes nämlich, die alles optimal regelt. Nicht zuletzt diese Erzählung ist es, die die sechs Restrukturierungen, von denen ich gesprochen habe, in Gang setzt, und nicht zuletzt diese Erzählung bestimmt auch die neoliberale Urbanität und die mit ihr einhergehenden Verunsicherungen des urbanen Lebens.

Politik des Raumes: Von der Sicherheitsanalyse zurück zur Partizipation?

Aber um nicht allzu deprimierend zu enden: Die politischen Reaktionen auf die urbane Verunsicherung führen dazu, dass es inzwischen zum guten Ton gehört, sich für seine Stadt eine Sicherheitsanalyse erstellen zu lassen. Zentral in solchen Analysen ist aber sowohl eine Untersuchung der infrastrukturellen Defizite in einzelnen Stadtteilen wie auch das Bemühen, die Bevölkerung an der Planung zu beteiligen und Foren der Diskussion zu installieren. Es ist eine ironische Volte, dass vieles, was man in den siebziger Jahren Partizipation genannt hat, nun unter dem Siegel der Kriminalitätsfurcht wieder Bedeutung gewinnt – aber besser auf diese Weise als gar nicht.

Dr. Aldo Legnaro

Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung e.V. (ISIP), Hamburg

- 1 Für weitere ausführliche Erörterungen zum Thema vgl. meine Beiträge im Leviathan 2, 1997, S. 271–284; Kriminologischen Journal 4, 1998, S. 262–283; Leviathan 2, 2000, S. 202–220
- 2 Edward Soja, Postmoderne Urbanisierung. Die sechs Restrukturierungen von Los Angeles. In: G. Fuchs, B. Moltmann und W. Prigge (Hrsg.), Mythos Metropole, Frankfurt/M. 1995
- 3 Vgl. die Beiträge von Rainer Roth, Wie der Staat die Reichen immer reicher macht, S. 40–49, und Stefan Welz, Wie in Deutschland umverteilt und der Wohlstand ruiniert wird, S. 29–40, beide in: Herbert Schui und Eckart Spoo (Hrsg.), Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland, Heilbronn 1996
- 4 Barbara Ehrenreich, Angst vor dem Absturz. Das Dilemma der Mittelklasse, Reinbek 1994
- 5 Fridrik Hallsson, Lebensweltliche Ordnung in der Metropole. Ethnische Konfliktpotentiale, Demarkationslinien und Typisierung von Ausländern im Frankfurter Gallus-Viertel. In: W. Heitmeyer und R. Dollase (Hrsg.), Die bedrängte Toleranz. Ethnisch-kulturelle Konflikte, religiöse Differenzen und die Gefahren politisierter Gewalt, Frankfurt/M. 1996, S. 271–312
- 6 Vgl. hierzu wie generell zu den Verflechtungen, Überlagerungen und Abgrenzungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Raum der Grossstadt die breit angelegte Untersuchung von Josef Eckert und Mechtild Kießler (Südstadt, was es dat? Kulturelle und ethnische Pluralität in modernen urbanen Gesellschaften, Köln 1997), die die Kölner Südstadt in den Mittelpunkt stellt.
- 7 Reto Häny, Zürich, Anfang September, Frankfurt/M. 1981
- 8 Nicht-Orte sind, nach der Prägung von Augé (1994), Orte der «sur-modernité» ohne eigene Geschichte, die wir in einem verweilenden Transit passieren: Flughäfen, Bahnhöfe usw. vor allem, aber auch Einkaufszentren, Erlebnisparcs etc.
- 9 Vgl. William Julius Wilson, The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago 1987
- 10 Loïc J. D. Wacquant, Vom wohlthätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, Leviathan 1, 1997, S. 50–66
- 11 Niklas Luhmann, Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie Band 4, Frankfurt/M. 1995
- 12 Vgl. zusammenfassend Martin Kronauer, «Soziale Ausgrenzung» und «Underclass»: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, Leviathan 1, 1997, S. 28–49
- 13 Hartmut Häußermann, Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse? Leviathan 1, 1997, S. 12–27, hier S. 13, im Original kursiv
- 14 Hans Hartwig Bohle, Armut trotz Wohlstand. In: W. Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 1, Frankfurt/M. 1997, S. 118–155; zu ‚fear of falling‘ speziell bei den Mittelschichten als Angst vor dem sozialen Abstieg vgl. auch Barbara Ehrenreich, Angst vor dem Absturz. Das Dilemma der Mittelklasse, Reinbek 1994
- 15 Peter Noller und Klaus Ronneberger, Die neue Dienstleistungsgesellschaft. Berufsmilieus in Frankfurt am Main, Frankfurt/M.-New York 1995, hier S. 241
- 16 Peter Marcuse, Not Chaos, but Walls: Postmodernism and the Partitioned City. In: Sophie Watson und Katherine Gibson (Hrsg.), Postmodern Cities and Spaces, Cambridge, Massachusetts, 1995, S. 243–253
- 17 Richard Sennett, Fleisch und Stein. Der Körper und die Stadt in der westlichen Zivilisation, Frankfurt/M. 1997, hier S. 28
- 18 Pierre Bourdieu, Ortseffekte. In: Bourdieu et al. (Hrsg.), Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Konstanz 1997, S. 159–167
- 19 Jonathan Simon, The Emergence of a Risk Society: Insurance, Law, and the State, Socialist Review 95, 1987, S. 61–89
- 20 Vgl. ausführlich Bruce Western und Katherine Beckett, Der Mythos des freien Marktes. Das Strafrecht als Institution des US-amerikanischen Arbeitsmarktes, Berliner Journal für Soziologie 2, 1998

Verunsicherungen und Bedrohungen im Stadtteilalltag

Ergebnisse der Studie «Stadtteil zwischen Abwertung und Aufwertung – Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5»

Lokale Strukturbedingungen als grundlegende Verunsicherung

Die Grundlage der folgenden Ausführungen bildet eine qualitative Studie über die Zürcher Stadtkreise 4 und 5, die zwischen 1997 und 1999 am Institut für Suchtforschung in Zürich durchgeführt wurde.

Ausgangspunkt der Stadtteilstudie war die polizeiliche Räumung der ehemals offenen Drogenszene «Letten» im Februar 1995. Im Anschluss an die Lettenräumung verlagerte sich die Szene schwerpunktmässig in die Zürcher Stadtkreise 4 und 5. Vor dem Hintergrund der Medienberichterstattung über das Ausmass der Gewalt am «Letten» erschien es zunächst naheliegend, Verunsicherungen und Bedrohungen im Stadtteilalltag auf die wahrnehmbaren Begleiterscheinungen der Drogenszene wie öffentlicher Drogenkon-

sum und Drogenhandel, Beschaffungsprostitution, Polizeirazzien und dergleichen hin zu analysieren. Der ursprüngliche Arbeitstitel «Gewalterleben in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5. Eine Lebensweltanalyse im Drogenkontext» bringt diesen eingeschränkten Fokus zum Ausdruck.

Zentrale Erkenntnis der Studie ist, dass die Drogenszene an sich keine grundlegend neue Verunsicherung im Stadtteilalltag ausmacht. Sie verweist vielmehr auf lokale Rahmenbedingungen, welche die Bewohnerinnen und Bewohner der Zürcher Stadtkreise 4 und 5 seit jeher verunsichern. Der Titel des Schlussberichtes «Stadtteil zwischen Abwertung und Aufwertung. Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5» trägt dieser Erkenntnis Rechnung.

Von der «offenen» zur «verdeckten Drogenszene»

Mit der Lettenschliessung trat in Zürich die «Politik der verdeckten Drogenszene» in Kraft, mit der die ehemals «offene» in eine «verdeckte Drogenszene» umgewandelt werden sollte. Die wesentlichen Ziele dieser Politik sind, die Sichtbarkeit von Aktivitäten der Szene im öffentlichen Raum zu unterbinden sowie die Neubildung einer offenen Drogenszene zu verhindern.

Mit Hilfe eines polizeilich-repressiven und sozial-medizinischen Netzwerkes sollen die Drogenkonsumenten staatlich kontrollierten Innenräumen wie Kontakt- und Anlaufstellen, Rückführungszentren, Notschlafstellen, Heroin- und Methadonprogrammen etc. zugeführt werden.

Die «Politik der verdeckten Drogenszene» bedeutet die partielle Rückdelegierung des Drogenproblems an die Bevölkerung und stellt somit hohe Anforderungen an die Integrationsleistung betroffener Stadtquartiere. Dadurch ist es zwar gelungen, die Drogenszene dem Blick der breiten Öffentlichkeit zu entziehen. Sie hat aber in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 traditionelle Konfliktlinien wieder aufbrechen lassen und die Bewohnerschaft mit desintegrativen Bedingungen konfrontiert, welche das Wohnen in diesem Stadtteil seit jeher massgeblich verunsichern.

Zuweisungsort für Unerwünschtes

Eine erste verunsichernde lokale Rahmenbedingung ist die Zuweisungs- und Auffangbeckentradition des Stadtteils. Dieser ist traditionell ein Zuweisungsort für Unerwünschtes: Früher befanden sich hier das Siechenhaus, der Henkersplatz, die Militärkaserne, d.h. Einrichtungen, die man im Zentrum nicht wünschte und deshalb ausgelagert hatte. Später wurde das Gebiet bevorzugter Standort stinkender und lärmender grossstädtischer Infrastruktur. Die Kehrichtverbrennungsanlage, der Schlachthof oder der Güterbahnhof befinden sich ebenso in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 wie auch zahlreiche Gewerbe- und Industriebetriebe.

Der Stadtteil ist zudem traditionelles Auffangbecken für stigmatisierte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen: Im Mittelalter waren es die Aussätzigen, Kranken und Rechtlosen, später dann die Arbeiter, Ausländer und sozial Randständigen.

Die Verlagerung der Drogenszene in die Zürcher Stadtkreise 4 und 5 steht also in einer historischen Tradition. Es ist nicht das erste subkulturelle Milieu, das in diesen Stadtteil «abgedrängt» wurde. Bereits um die Jahrhundertwende etablierte sich hier das Prostitutionsmilieu, das in der Nähe des Bahnhofs und der Militärkaserne optimale Bedingungen zu seiner Konstituierung vorfand.

Aufgrund dieser Merkmale wird der Stadtteil seit jeher abgewertet und als Wohnort problematisiert.

Im Spannungsfeld von Ab- und Aufwertung

Eine zweite verunsichernde lokale Bedingung ist die widersprüchliche Zuschreibungstradition. Der Stadtteil ist nicht nur einer Abwertung unterworfen, sondern gerät vielmehr wiederkehrend in das Spannungsfeld von Ab- und Aufwertung, und das schon seit seiner Eingemeindung im Jahre 1893. Besonders deutlich zeigt sich die kontrastreiche Abfolge in jüngster Vergangenheit. Im Vorfeld der polizeilichen Lettenräumung wurde von Seiten der Medien zunächst ein Ghetto- und Verslumungs-

szenario für den Stadtteil heraufbeschworen. Und kurze Zeit später erleben wir, wie insbesondere der Stadtkreis 5 zunehmend als Projektionsfläche urbaner Grossstadträume dient. Diese widersprüchlichen Szenarien lassen den Stadtteil insgesamt als einen höchst instabilen Identifikations- und Handlungsraum erscheinen.

Konfliktreiches Nebeneinander

Eine dritte verunsichernde lokale Rahmenbedingung ist schliesslich das konfliktträchtige lokale Zusammenleben. In den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 präsentiert sich das Zusammenleben seit jeher als schwierig und konflikthaft. Strapaziert wird es in diesem Quartier

Tabelle 1:
Historisch rekonstruierte soziale Milieus in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5

Traditionelle soziale Milieus

- Schweizer Arbeitermilieu
- Ausländische Arbeitsmigrantenmilieu
- Kleingewerbemilieu
- Gastgewerbe- und Unterhaltungsmilieu
- Böhner- und Beamtenmilieu
- Exilantenmilieu
- Gesellschaftliche Aussenseitermilieu (u.a. Rotlichtmilieu, obdachlose Alkoholikermilieu)
- Links-radikale Milieus

Neue soziale Milieus ab 1970

- Links-alternatives Milieu
- Milieus von Auszubildenden (u.a. Studierende, Schüler/-innen)
- «Gentrifier»-Milieus (u.a. Vertreter der neuen Dienstleistungselite und Kommunikationsbranche)

erstens durch die instabile Bevölkerungsstruktur. Der Stadtteil ist gleichzeitig städtische Immigrations- und Durchgangszone. Neue Bewohner/innen ziehen in der Regel nicht mit einer langfristigen, sondern bloss mit einer vorübergehenden Niederlassungsperspektive dorthin. Wer es sich leisten kann oder eine Familie gründet, verlässt den Stadtteil wieder, so dass das Gebiet von einem permanenten Kommen und Gehen von Menschen gekennzeichnet ist.

Zweitens treffen wir hier unterschiedlichste soziale Milieus¹ auf engem Raum an (vgl. Tab. 1).

Die Milieuvielheit entspricht nun nicht etwa einem harmonischen «Multi-Kulti», sondern verweist vielmehr auf soziale, kulturelle und politische Distanzen im Stadtteil und damit auf lokale Interessensgegensätze. Die Verlagerung der Drogenszene in die Zürcher Stadtkreise 4 und 5 ruft den Bewohnerinnen und Bewohnern insbesondere das schwierige und konflikträchtige Nebeneinander von stigmatisierter Subkultur und Wohnbevölkerung ins Bewusstsein. So hat das lokal ansässige Prostitutionsmilieu gerade im Zuge der Lettenschliessung erneut heftige öffentliche Problematisierung erfahren.

Angesichts der aufgezeigten lokalen Bedingungen sind die Stadtteilbewohner/innen ihrem Wohnort prekär zugehörig. Der Ortsbezug erfährt stete Verunsicherung. Eine stabile Identifikation mit dem Stadtteil wird dadurch erheblich erschwert. In sämtlichen Interviews wurde das Wohnen in dem Quartier unaufgefordert erklärt oder legitimiert. Dies deutet auf eine nicht selbstverständliche lokale Zugehörigkeit hin. Äusserungen wie «ich bin hier unten gelandet» oder «ich bin hier unten hängengeblieben», bringen diese fehlende Selbstverständlichkeit ebenfalls zum Ausdruck.

Die Verlagerung der Drogenszene konfrontiert die Bewohnerinnen und Bewohner nun einmal mehr mit der Tatsache, dass an diesem Wohnort nur eine fragile Beheimatung bzw. ein fragiles Heimischwerden möglich ist.

Verunsicherungen in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 lassen sich also nicht allein an der Drogenszene und ihren Begleiterscheinungen festmachen. Es sind vielmehr die strukturellen Rahmenbedingungen, welche die lokale Zugehörigkeit massgeblich verunsichern. Die Drogenszene irritiert die Stadtteilbewohner/innen insofern, als sie diese verunsichern den Strukturbedingungen des Stadtteils in Erinnerung ruft bzw. schonungslos vor Augen führt.

Bedrohungen im Stadtteil

Die stadtteiltypischen verunsichernden Rahmenbedingungen, die eben dargelegt wurden, betreffen nun nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner im gleichen Mass und auch nicht in gleicher Weise. In unserer Untersuchung zeigte sich, dass die Wahrnehmung der prekären Bedingungen wesentlich dadurch bestimmt ist, welchem sozialen Milieu die Bewohner/innen angehören. Erst in zweiter Linie spielt die Lebensform, die unmittelbare Wohnumgebung, das Geschlecht und das Alter eine Rolle. In unserer Studie konnten diese Differenzierungen nicht mehr systematisch herausgearbeitet werden.

Anhand dreier ausgewählter verunsichernder Phänomene soll nun gezeigt werden, wie zentral die Milieuzugehörigkeit der Bewohner/innen etwas darüber aussagt, ob und inwiefern sie sich in ihrer lokalen Zugehörigkeit bedroht sehen. Die folgende Unterscheidung zwischen äusserem Anlass der Bedrohung und dem Bedrohungsgehalt soll deutlich machen, dass wahrnehmbare verunsichernde Phänomene nicht die Bedrohung selbst darstellen. Für die Bewohner/innen sind diese oft nur äussere Beweggründe, um die eigentlichen Bedrohungen wahrzunehmen. Sinnlich Wahrnehmbares oder in den Medien Gelesenes macht ihnen das ortsbezogene Zugehörigkeitsproblem bewusst.

Wegzug von Einheimischen

Ein erstes Phänomen, das Anlass zur Bedrohung im Stadtteil gibt, ist der Wegzug von Schweizerinnen und Schweizern. Es wird beobachtet, dass Freunde, Bekannte und Schweizer im eigenen Wohnblock wegziehen. Im Zuge der Lettenschliessung prognostizierten die Printmedien eine Wegzugswelle. Immer wieder wird der Rückgang von Schweizerkindern an Schulen problematisiert. Bedrohlich sind diese Beobachtungen vor allem für Milieus mit einer gewollt oder ungewollt längerfristigen Aufenthaltsperspektive im Stadtteil, vor allem für Familien. Der Bedrohungsgehalt liegt in der Angst, in die Situation der Zurückgebliebenen beim «Exodus» gesellschaftlich etablierter Einheimischer zu geraten.

Alteingesessene, aus dem Arbeiter- und Kleingewerbemilieu stammende, bedroht insbesondere der Wegzug von ihresgleichen, weil sie darin einen Traditionsverlust des Stadtteils und einen Bedeutungsverlust des eigenen, im Stadtteil angestammten Milieus befürchten. Die Bedeutung des eigenen Milieus sehen sie vor allem in seinem Integrationspotential, in der Funktion als Integrationsinstanz.

Aufstiegsorientierte Italiener/innen der Zweiten Generation bedroht der Wegzug von Milieus mit höherem sozialen Status (sei es bezogen auf ökonomisches oder kulturelles Kapi-

tal), weil deren Wegzug die Aufstiegsschancen in Frage stellt. Im Wegzug von etablierten Schweizer/innen befürchten sie auch, dass eine bikulturelle Orientierung als bedeutungsvolle integrative Ressource nicht mehr möglich ist.

Arbeitsmigranten- und Flüchtlingseltern in unsicheren Arbeits- und Aufenthaltsverhältnissen befürchten den Wegzug von Schweizer/innen in der unmittelbaren Wohnumgebung, weil sie darin den Beweis für die Unzumutbarkeit ihrer eigenen Wohnsituation sehen und zudem konfrontiert werden mit den eigenen geringen Wahlmöglichkeiten. Ein solcher Wegzug ruft die Angst hervor, von gesellschaftlicher Integration bzw. von gesellschaftlichen Ressourcen (z.B. informelle Unterstützung durch Schweizer/innen) abgeschnitten bzw. ausgeschlossen zu werden.

Gesellschaftlich etablierte links-alternative Bewohner/innen bedroht – ähnlich wie die Alteingesessenen – die Erosion des eigenen Milieus (inklusive Infrastruktur). Des Weiteren ist gerade für Familien vor allem der beobachtete Wegzug von bildungsambitionierten Bewohner/innen bedrohlich, weil man sich plötzlich in der Situation «freiwillig Benachteiligter» sieht und sich gegenüber Lehrern und Bekannten ausserhalb des Stadtteils rechtfertigen muss.

Stigmatisierung als «Sex- und Drogenkreis»

Ein zweiter Anlass zur Bedrohung gibt die erlebte Stigmatisierung des Stadtteils als «Sex- und Drogenkreis»². Die Bewohner/innen der Stadtkreise 4 und 5 sahen sich in der Zeit der Lettenschliessung mit plakativen Problemzuschreibungen durch die Medienberichterstattung konfrontiert. Man musste erfahren, dass der Ort von Aussenstehenden gemieden, dass er als «schlechtes Quartier», als «Slum» bezeichnet wird und dass die Angabe des Wohnortes – bei Stellenbewerbung etwa – negative Reaktionen auslöst. Bedrohlich ist dieses Phänomen vor allem für diejenigen sozialen Milieus, die eine von aussen diagnostizierte Abweichung von gesellschaftlichen Normalitätsstandards als Gefährdung ihrer lokalen Zugehörigkeit empfinden. Der Bedrohungsgehalt liegt in der Reduzierung des Stadtteils auf eine Welt des Anormalen, des Abweichenden.

Alteingesessene beispielsweise sehen sich damit konfrontiert, dass sie sich nicht mehr von den Medienbildern distanzieren können. Es ist bedrohlich, dass stadtteilinterne Abgrenzungen (gute und schlechte Orte im Stadtteil) nicht mehr möglich sind, und man angesichts der suggestiven Wirkung der Medienmetapher «Sex und Drogen» unweigerlich selbst Teil des irrational Ausgegrenzten wird. Zugleich fürchten sie, dass

die Zuschreibung «Sex- und Drogenkreis» bestärkt wird durch «unzivilisiertes» Verhalten von Randständigen im öffentlichen Raum. Auch fürchten sie, die Zuschreibung könnte Realität werden, indem die krisenanfällige lokale Normalität durch abweichendes Verhalten von Subkulturangehörigen unterwandert würde.

Für Flüchtlingsfamilien, die im Langstrassenquartier wohnen, ist es aufgrund der wahrgenommenen und von aussen zugeschriebenen «moralischen Zerfallserscheinungen» bedrohlich, inmitten der Aktivitäten subkultureller Milieus zu wohnen. Bedrohlich ist neben der Angst um die moralische Integrität der eigenen Kinder die Erniedrigungserfahrung, dass man als «normale» Familie aufgrund fehlender Alternativen inmitten einer von «Sex und Drogen» dominierten Atmosphäre wohnen muss.

Aufeinanderprallen unterschiedlicher Lebensweisen

Ein dritter Anlass zur Bedrohung beobachteten wir im Aufeinanderprallen unterschiedlicher Lebensweisen im öffentlichen und halböffentlichen Raum, und zwar in Form der Kumulation von zwei subkulturellen Welten (Drogenszene und Prostitution) in der unmittelbaren Wohnumgebung oder in Form eines Tür-an-Tür-Wohnens in ethnisch heterogenen Wohnblocks. Der Bedrohungsgehalt liegt hier im gefährdeten Rauman-

spruch, in der gefährdeten Überlegenheitsposition und konfrontiert vor allem diejenigen sozialen Milieus, die sich auf ein konfliktvermeidendes, hierarchisiertes Nebeneinander eingestellt haben.

Eingesessene Italiener/Innen der zweiten Generation beispielsweise sehen sich in ihren Wohnsiedlungen, die in den 80er Jahren noch eine «Hochburg» der Italiener/Innen waren und insofern als Ort sozialer Ressourcen erlebt wurden, durch den Zuzug von «neuen» Ausländer/Innen ihrem selbstverständlichen Raumananspruch beraubt. Dies deshalb, weil sie durch den beobachteten lokalen Etablierungsanspruch und das beanspruchte Unter-Sich-Sein der Neuen ihre überlegene lokale Position und ihre Ressourcen in der Wohnsiedlung infrage gestellt sehen. Sie fürchten eine Umkehrung der Machtverhältnisse in der eigenen Siedlung.

Angehörige des links-alternativen Milieus sehen ihren eigenen, erkämpften Raum innerhalb des Stadtteils angesichts einer «kaputten» und latent aggressiven Atmosphäre in der unmittelbaren Nachbarschaft in Gefahr. Ein abgegrenztes, selbstbestimmtes Zusammenleben mit mehrheitlich ähnlich gesinnten Schweizer/Innen in Genossenschafts-siedlungen wird durch einen als illegitim empfundenen Raumananspruch gesellschaftlicher Aussen-

seiter und deren polizeiliche Disziplinierung im öffentlichen Raum empfindlich gestört. Willkürlich erscheinende Gewalteskalationen (z.B. undurchschaubare, lautstarke, z.T. handgreifliche Konflikte im Rotlichtmilieu) im öffentlichen Raum werden als aggressivste Form der Durchsetzung eines Raumanpruchs wahrgenommen.

Fazit

- Die Medienberichterstattung vor, während und nach der Letten-schliessung lieferte für die Bewohner/innen eine attraktive Sprache, um ein diffuses subjektives Unbehagen zu benennen und zu objektivieren.
- Als gefährlich bezeichnete Phänomene sagen für sich genommen noch nichts darüber aus, ob und inwiefern sie tatsächlich die Zugehörigkeit zum Stadtteil und damit das Verbleiben im Stadtteil bedrohen.
- Der eigentliche Bedrohungsgehalt dieser Phänomene zeigt sich erst vor dem Hintergrund der lokalen Rahmenbedingungen und der lokalen Milieurealität der Bewohner/innen.
- Der Bedrohungsgehalt verweist auf grundlegende Probleme, mit denen ein Milieu im Stadtteil konfrontiert ist und die zum Wegzug veranlassen können:
 - Traditionsverlust bzw. Verlust der lokalen Normalitätsordnung (Alteingesessene)
 - Erosion des links-alternativen Milieus (inklusive ihrer Infrastruktur)
 - Angst vor lokal bedingter Chancenungleichheit an Schulen bzw. allgemein gefährdete Zukunftschancen der eigenen Kinder
 - Deklassierungs- oder Ausschlussangst aufgrund der unfreiwilligen Koexistenz mit anderen marginalisierten, meist ethnisch heterogenen Bevölkerungsgruppen
 - Verlust von Handlungsspielraum und Selbstbestimmungsmöglichkeiten (etablierte Bevölkerungsgruppen) etc.

Folgerungen für Forschung und Politik

- Die Forschung sollte nicht – wie oft im Rahmen der Kriminalitätsfurchtforschung zu beobachten – beim äusseren Anlass von Bedrohungen stehen bleiben, sondern ist aufgefordert, sich dem eigentlichen Bedrohungsgehalt anzunähern. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die äusseren Beweggründe häufig durch eine stereotype Mediensprache geprägt sind.

- Alltagsrelevante Bedrohungen im Stadtteil offenbaren sich in der Forschung erst, wenn die Bedeutung und der Stellenwert von irritierenden Phänomenen für die lokale Zugehörigkeit aufgedeckt werden.
- Ein adäquater politischer Umgang mit Bedrohungen bedarf sowohl der Kenntnis von lokalen Rahmenbedingungen als auch von lokalen Milieurealitäten. Ein zukunftsweisender Umgang mit Bedrohungen in einem Stadtteil sollte nicht beim Anlass von Bedrohungen stehen bleiben, sondern nach dem (milieuspezifischen) Gehalt fragen und auf diesen reagieren.

**Christa Berger und
Irene Somm**

lic.phil., Mitarbeiterinnen der Zürcher Studie
«Stadtteile zwischen Abwertung und Aufwertung
– Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den
Zürcher Stadtkreisen 4 und 5»

- 1 Ein soziales Milieu verweist auf Menschen mit ähnlichen Lebensbedingungen und einem ähnlichen Lebensstil sowie vergleichbarer sozialer und kultureller Herkunft.
- 2 Blick, 20.7.1995

Zur Rolle der Polizei im Zürcher Stadtkreis 4

Die Problemlage

Sowohl die Bewohnerinnen und die Bewohner als auch die politische Administration schwanken zwischen einer Haltung, das Fremde in die lokale Kultur des Gemeinwesens zu integrieren und so zum Verschwinden zu bringen, einerseits, und dem Wegsehen andererseits. Die erstgenannte Disposition nennen wir «rigide Integration», die zweite «permissive Segregation».

Weder rigide Integration noch permissive Segregation sind in der «little big city» tragfähig: Während die eine Haltung dem Anspruch auf weltstädtische Orientierung widerspricht, widerspricht die andere dem traditionellen bürgerlichen Selbstverständnis. Daher fungiert derzeit bei den Akteuren als pragmatisches Handlungskonzept das der «Nicht-Sichtbarkeit»: So lange Drogenhandel, Drogenkonsum und Prostitution mit ihren Begleiterscheinungen von

Gewalt unsichtbar bleiben, muss eine Alternative zwischen rigider Integration und permissiver Segregation nicht gefunden werden.

Der Preis für das Handlungskonzept der «Nicht-Sichtbarkeit» besteht hinsichtlich der Bevölkerung darin, dass sie hin- und hergerissen ist zwischen dem Bestreben, die verloren geglaubte Einheit des Gemeinwesens im Kreis 4 (die es dort nie gegeben hat) wieder zu gewinnen, und der abgeklärten Überlebensstrategie des Wegschauens. Für die politische Administration besteht der Preis für das Handlungskonzept der «Nicht-Sichtbarkeit» darin, dass sie schwankt zwischen einer Strategie der «Rückeroberung des städtischen Raums» einerseits und dem Verzicht auf Intervention andererseits.

Die prekäre Situation der Polizei besteht nun darin, dass sie in der Ambivalenz zwischen rigider Inte-

gration und permissiver Segregation mit unterschiedlichen und widersprüchlichen Erwartungen der Meinungsführer im Quartier konfrontiert ist: Die Alteingesessenen schwanken zwischen der Forderung nach harten Polizeistategien, Wegsehen und bescheidener Zufriedenheit damit, dass seit der neuen Drogenpolitik der Stadt das Prekäre im Quartier weniger sichtbar ist. Die traditionell kompromisslos polizeikritisch eingestellten Linksradikalen pflegen weiter ihr Feindbild, während die linksalternativen Pioniere inzwischen im Kreis 4 eine Heimat zu verlieren haben und in der Verteidigung dieses Heimatanspruchs nun auf Kooperation mit der Polizei eingestellt sind.

Polizeipräsenz im Kreis 4 aus Sicht der Wohnbevölkerung

Alteingesessene Schweizerinnen und Schweizer sehen in der verstärkten Polizeipräsenz ein Anzeichen für die Gefährdung des Quartiers durch Gewalt. Insofern erzeugt sie ein Gefühl von Unsicherheit, denn es gilt die Erfahrung: Wo Rauch ist, ist auch Feuer. Für die neu hinzu gezogenen, wohlhabenden jungen Leute («Gentrifier»), die vor allem das Exotische am Kreis 4 schätzen und dort so lange wohnen werden, wie dieses Exotische seinen Reiz behält, birgt die Polizeipräsenz so lange kein Verunsicherungspotential, wie die Polizei als solche äusserlich kenntlich gemacht ist und nicht mit Gewalttätern verwechselt werden

kann. Hier sind also in Zivil auftretende Polizisten das Problem. Interessant ist die Erwartung von (abhängig) Drogenkonsumierenden an die Polizei: Während diese der Auffassung sind, als Bürgerinnen und Bürger dieses Gemeinwesens einen Anspruch auf den Schutz der Polizei, wie alle anderen auch, zu haben, besteht die Tendenz von Polizisten darin, Drogenabhängige als Teil einer «ganz anderen Welt» zu behandeln, in der die Regeln der «hiesigen» Welt nicht gelten. Für Gewerbetreibende gilt das oben beschriebene Schwanken zwischen rigider Integration und permissiver Segregation.

Polizeihandeln im Kreis 4

Generell besteht in sozial desintegrierten bzw. desintegrationsbedrohten Wohnquartieren das Ausgangsproblem, ob hier die Bereitschaft der Ordnungsbehörden zur Intervention im Vordergrund steht, weil die Aufmerksamkeit für Abweichendes stärker als in anderen Vierteln geschärft ist, oder ob eine größere Toleranz für Abweichung vorhanden ist (weil anderes, z.B. Normalität, schon nicht mehr erwartet wird). Die Polizeistategie in solchen Quartieren ist daher weniger vorhersehbar als in sozial integrierten Wohnvierteln.

Polizeipatrouillen im Auto, polizeiliche Kontrollen und Razzien sind Merkmale des Hineinwirkens der Ordnungsbehörden von aussen in

das Quartier – eine Erfahrung, die im Kreis 4 seit Generationen gemacht wird, die zur «prekären Zugehörigkeit» des Quartiers zur Gesamtstadt beiträgt und die durch eine solche Polizeistrategie immer wieder neu bestätigt wird. Quer durch alle Bevölkerungsschichten hindurch trägt ein solches Vorgehen der Polizei zur Empfindung einer Atmosphäre von Gewalt im Quartier bei. Verschärft wird dies durch die städtische Praxis, woanders Unerwünschte bzw. Abgewiesene diesem Quartier zuzuweisen.

«Street Corner Police» als Alternative zum Hineinwirken von außen?

Der Begriff der «street corner police» wurde in Untersuchungen stark desintegrierter Stadtviertel im Grossraum Los Angeles entwickelt. Er bedeutet, dass dort die Polizei nicht ein desintegriertes Stadtviertel von aussen «normalisiert», sondern mit den im Viertel vorgefundenen Handlungs- und Orientierungsmustern mitschwimmt, um sie so von innen heraus zu steuern. Voraussetzung dafür ist, dass die Polizisten ihr Viertel über lange Zeit hinweg kennen. Vor allem über die persönliche Kenntnis der kritischen Personen im Quartier und ihrer typischen Verhaltensweisen verfügen die Polizisten über ein konkretes, auf das Quartier bezogenes Erfahrungswissen. So wird es ihnen möglich, den Kontext eines Handelns zu erkennen und

ihre Einschätzung aus diesem Kontextwissen zu beziehen. Polizisten, die von aussen in ein Quartier hineinwirken, kennen diese Kontexte nicht oder weniger gut und müssen sich daher auf die Anwendung allgemeiner, in ihrer Allgemeinheit jedoch, bezogen auf den Einzelfall, unpräziser Erfahrungsregeln verlassen.

Der «Street-Corner-Polizist» handhabt Gesetze situativ, er wendet sie nicht wortgetreu an. Hierin liegt die Problematik des Konzepts einer «Street-Corner-Polizei», die aber unverzichtbar ist, soll dieses Konzept funktionieren.

Im Unterschied zu einem Konzept der «Street-Corner-Polizei» bestand bisher das Konzept der Polizei im Kreis 4 darin, von aussen in das Quartier hineinzuwirken anstatt innen mitzuschwimmen, auf Basis allgemeiner Kenntnisse anstatt auf der Grundlage intensiver Quartierkenntnisse zu handeln, auf der Grundlage von Repression anstatt auf Basis einer flexiblen Wahl der Mittel zu agieren, und schließlich das Ziel der Normalisierung (rigide Integration) anstatt permissive Segregation als Richtschnur zu nehmen.

Chancen einer «bürger nahen Polizei» im Kreis 4

Dieses Konzept, das seit Jahresanfang 2000 umgesetzt wird, soll u. a. den Kontakt der Polizei zur Bevölkerung intensivieren. Es bietet die Grundlage dafür, Abstand zu nehmen von der Politik des Hineinwirkens in den Kreis 4 von aussen. Es hat dann eine Chance zur Umsetzung, wenn es nicht nur administrativ verwirklicht wird, sondern auch in den Mentalitäten der dort tätigen Polizistinnen und Polizisten seinen Niederschlag findet. Dafür muss aber auch das lokale Umfeld stimmen, in dem die Polizistinnen und Polizisten handeln: es wäre dies das Umfeld einer Kultur der Differenz.

Prof. Dr. Bruno Hildenbrand

Mitarbeiter der Zürcher Studie «Stadtteile zwischen Abwertung und Aufwertung – Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5», Friedrich-Schiller-Universität, Jena

Gebietsaufwertung als Strategie gegen Verunsicherung

Planerische, soziale und integrationspolitische Massnahmen der Stadt Zürich

«Bei Stau an der Bullingerbrunnenenge, wo die Autobahn eine empfindliche Kurve dreht, wieder in die alte Hauptstrasse einmündet, gerät der Nord-Südverkehr auf der Alpennord- und auf der Alpensüdseite ins Stocken. Containerarbeiter auf der Elbe spüren den Stau. Satellitengesteuerte Schiffe fahren weltweit langsamer. Albanische und bosnische Kinder legen hochsommers ihre Tücher auf dem Beckenrand säuberlich aus, baden, duschen im Sprinkel, werden aus nächster Nähe beäugt von den fernfahrenden Dieter, Guido, Werner. Kinder von andern Kontinenten tauchen in der Schale auf, tanzen sekundenschnell den Sprinkeltanz, rennen im Kreis.»

(Peter Weber, Silber und Salbader)

Peter Weber beschreibt eindrücklich das Leben, d.h. das real existierende Nebeneinander von Kinderspiel und Autobahn auf engstem Raum, auf dem Bullingerplatz im Hardquartier, einem Quartier im Stadtkreis 4. Die Transitachse Hamburg-Brindisi zer-

schneidet den Ort mehrmals. Als Zugabe strömt auch der PendlerInnenverkehr über diese Achsen in die Stadt und aus der Stadt heraus.

Die Immissionsbelastungen durch den Verkehr – Lärm, schlechte Luft, gefährliche (Schul-) Wege, Barrieren im Quartier – sind ein Element der sozioökonomischen Strukturierung der Stadt resp. der Stadtgebiete und tragen u.a. zur Verunsicherung im Quartier bei.

Aufwertung von Stadtgebieten – ein Legislatorschwerpunkt

Die Stadtbehörden verschiedener Städte im In- und Ausland versuchen zur Zeit mit so genannten Stadtteilentwicklungsprozessen oder mit Aufwertungsprozessen, Einfluss auf die Entwicklung belasteter Stadtquartiere zu nehmen. Ziel dieser Prozesse ist es, die belasteten Stadtteile auf den verschiedensten Ebenen positiv zu unterstützen, um

damit das Wohlbefinden, die Lebensqualität und auch das Sicherheitsgefühl zu verbessern.

In der Stadt Zürich laufen diese Prozesse unter dem Legislaturschwerpunkt Aufwertung von Stadtgebieten. Dieser Legislaturschwerpunkt ist neben anderen ein Arbeitsschwerpunkt der Zürcher Stadtbehörden, welcher u.a. Sicherheit resp. das Sicherheitsgefühl der BewohnerInnen im Blick hat. Ich werde in der Folge diesen Legislaturschwerpunkt kurz vorstellen und auf die verschiedenen Aspekte der Erfolge und Probleme bei der konkreten Umsetzungsarbeit eingehen.

Die departementsübergreifende Zusammenarbeit

Die politische Verantwortung dieses Legislaturschwerpunktes liegt bei den Vorsteherinnen des Sozial- und des Tiefbau- und Entsorgungsdepartementes. Mit der Projektleitung ist die Fachstelle für Stadtentwicklung des Präsidialdepartementes beauftragt. Grundlage der Arbeit ist ein departementsübergreifendes Vorgehen, in das auch die verschiedenen sektoralen Programme integriert werden können.

Die verwaltungsinterne Zusammenarbeit ist eine zentrale Leitlinie der Gebietsaufwertungen. Einerseits ist sie wichtig für eine effiziente, vernetzte und integrale Umsetzung von Aufwertungsmassnahmen, anderer-

seits trägt sie zu einer neuen Verwaltungskultur bei: Verantwortlichkeiten und Handlungsfelder müssen z.T. neu definiert werden, Projekte müssen von verschiedenen Standpunkten beurteilt und mögliche Lösungen gemeinsam gesucht und getragen werden.

Ziel der Aufwertungsprozesse

Das Programm der Aufwertung von Stadtgebieten ist auf benachteiligte Quartiere oder Siedlungen in der Stadt Zürich ausgerichtet. Ziel ist es, den dortigen negativen Entwicklungen mit seinen komplexen Problem-situationen entgegenzuwirken und die gefährdeten Quartiere oder Siedlungen zu stabilisieren. Im weitesten Sinn sollen damit die Lebenslagen und die Chancengerechtigkeit der BewohnerInnen in den einzelnen Stadtteilen verbessert werden.

Mit den Gebietsaufwertungen soll:

- das Image und die Identität des Gebietes (Quartier, Siedlung) gestärkt werden
- die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung aktiv gefördert werden
- die Wohnqualität nachhaltig verbessert werden
- die Ressourcen der BewohnerInnen gestärkt und deren Potenzial in der Netzwerkbildung gestützt werden.

Die Handlungsfelder liegen dabei nicht nur bei den klassischen The-

men der räumlichen Planung, sondern sie betreffen auch die Bereiche soziales Zusammenleben, Kultur, Wirtschaft und Ökologie. Konkret sollen folgende Bereiche berücksichtigt werden:

Wohnen

- Wohnumfeldverbesserungen (soziale Bedürfnisse, Nutzbarkeit, Sicherheit, Unterhalt)
- Verbesserung der Wohnqualität durch Renovation, Umbau und ergänzende Neubauten
- Wohn- und Umzugsberatung, interkulturelle Wohnberatung (Konfliktminderung)

Grün- und Freiflächen

- Vernetzung und Verbesserung der Spiel- und Aufenthaltsflächen im Quartier
- Ausbau und Neuschaffung von Grün- und Freiflächen
- Neuschaffung und Gestaltung von Quartierplätzen als Treffpunkte

Verkehr

- Verminderung des Verkehrsaufkommens in Quartierstrassen
- Schaffung von sicheren Wegen, insbesondere Schulwegen für Fussgängerinnen und Fahrradfahrende

Soziale, kulturelle und freizeitbezogene Quartierinfrastruktur

- Stärkung von Eigeninitiativen im Quartier
- Aufbau von sozialen Netzwerken

- Unterstützung der Vielfalt und der Arbeit von Vereinen und Initiativen
- Stärkung der Kommunikation im Quartier und zwischen Verwaltung und Quartier
- Verbesserung von Angebot und Nutzbarkeit von Quartierräumen und Quartierzentren
- Integration sozial schwächerer (ausländischer) Wohnbevölkerung

Arbeit

- Kooperation mit der lokalen Wirtschaft, Gewerbetreibenden und dem Detailhandel
- Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur
- Schaffung und Sicherung zusätzlicher quaternaher Arbeits- und Ausbildungsplätze

Die «Aufwertungsgebiete»

Die Auswahl der Aufwertungsgebiete erfolgt auf der Grundlage qualitativer und quantitativer Indikatoren zur sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen, ökologischen und sozio-kulturellen Situation vor Ort. Es geht um jene Gebiete, die statistisch und in der Wahrnehmung der Bewohner/-Innen eine ungenügende Lebensqualität aufweisen.

Diese Gebiete (Quartiere oder Quartierteile) sind in der Regel gekennzeichnet durch:

- Hohe Verkehrs- und Immissionsbelastungen
- Schlechte Wohnumfeldqualitäten, mangelhafte Freiraumversorgung und fehlende Grünflächen

- Ungenügendes Angebot an attraktivem und vielseitigem Wohnraum
- Starke Belastung von Drogen und Prostitution
- Schlechte Vernetzung im Quartier oder der Siedlung
- Ungenügende Integration der sozial schwächeren (ausländischen) Wohnbevölkerung
- und durch ein schlechtes Image.

Die Folgen dieser räumlichen und sozialen Nachteile zeigen sich darin, dass in diesen Gebieten mangels Investitionsbereitschaft der EigentümerInnen die Qualität der Bausubstanz gesunken ist, was eine hohe Fluktuation der MieterInnen und der QuartierbewohnerInnen zusätzlich fördert. Durch die mangelhafte Attraktivität, die zum Teil mangelhaften Unterhaltsarbeiten in diesen Gebieten und bisher ausbleibende Entwicklungsimpulse besteht für die QuartierbewohnerInnen die Gefahr, dass sich ihre Lebensqualität permanent verschlechtert.

Konkret wurde in Zürich in folgenden Gebieten ein prioritärer Handlungsbedarf ermittelt:

- Kreis 4:
Quartier Hard inkl. Siedlung Hardau
Langstrassenquartier
- Kreis 9:
Quartier Grünau, insbesondere
Siedlung Bernerstrasse
- Kreis 12:
Quartier Auzelg

Bei den ausgewählten Gebieten handelt es sich entweder um innerstädtische oder innenstadtnahe, gründerzeitliche Quartiere oder um zwischen 1940 und 1960 stark gewachsene Wohnquartiere am Stadtrand mit einem hohen Anteil an gemeinnützigem und genossenschaftlichem Wohnungsbau. Diese Gebiete decken sich zum Teil mit den offiziellen Quartiergrenzen. Das Augenmerk der Aufwertungsmaßnahmen muss sich aber auch auf kleinere Perimeter wie Siedlungen oder aber auch auf Quartiergrenzen überschreitende Gebiete richten.

Ich werde in der Folge die Aufwertungsgebiete kurz beschreiben, zuerst jedoch noch eine Bemerkung zum Kreis 5 anbringen, welcher nicht als Aufwertungsgebiet ausgeschieden ist, obwohl er im Zusammenhang mit der Drogenproblematik oftmals mit dem Langstrassenquartier des Kreises 4 in einem Atemzug genannt wird. Der Kreis 5 nimmt eine Sonderstellung ein. Dort ist in den letzten Jahren u.a. in der Folge des Stadtforums bereits ein Prozess zur Stadtteilentwicklung und -aufwertung in Gang, der sich z.B. in Wohnbauerneuerungen und Neubauten (Limmatwest, Röntgenareal, Westside, etc.) und in baulichen und kulturellen Investitionen (Schiffbau, Stadion) äussert und durch die kooperative Entwicklungsplanung Zürich West noch verstärkt wird. Vor kurzem wurde der Kreis 5 noch

aufgrund der immensen Drogenprobleme verschrien, heute wird er als der Aufschwungkreis, ja gar als Symbol des gesamtstädtischen Aufschwungs gefeiert, obwohl die Drogenproblematik nach wie vor grosse Teile des Strassenbildes dieses Kreises beherrscht.

Die Kreise 4 und 5 zeichneten sich historisch gesehen schon immer durch ein fragiles Gleichgewicht bezüglich Bevölkerungszusammensetzung, Milieuviefalt, baulicher Infrastruktur und sozialer Konflikte aus. Stets fungierte dabei der Stadtteil auch als Zufluchtsort für gesellschaftliche Randgruppen und als Outsource-Gebiet der Stadt für Unerwünschtes wie in jüngerer Zeit der Schlachthof oder die Kehrrichtverbrennungsanlage. Christa Berger und Irene Somm haben dies mit dem Konzept des Prekären in ihrer Forschungsarbeit über die beiden Kreise ja sehr deutlich gezeigt.¹ Bei genauere Betrachtung und vor allem in letzter Zeit fällt jedoch die unterschiedliche Entwicklung der beiden Stadtkreise 4 und 5 auf.

Kreis 4: Das Hardquartier

Der Kreis 4 besteht aus drei unterschiedlichen Quartieren: Hard, Langstrassenquartier und Werd. Das Hardquartier gehört zu den traditionell von ArbeiterInnen bewohnten Stadtgebieten, wie auch das Langstrassenquartier, der Kreis 5 (ohne Entwicklungsgebiet Zürich West) und

Teile des Kreises 3. Diese Gebiete sind gekennzeichnet durch eine enge Bauweise mit gründerzeitlichen Blockrandbebauungen und seit den 30er Jahren erstellten Genossenschaftssiedlungen. Im Hardquartier ist die Bevölkerungsdichte sehr hoch und der Anteil von Grün- und Freiflächen ausgesprochen niedrig. Die als Plätze ausgeschilderten Bereiche in diesem Quartier sind in erster Linie Verkehrsdrehscheiben (Albisriederplatz, Bullingerplatz und Hardplatz).

Das Hardquartier ist umschlossen und durchschnitten von Verkehrshauptachsen, insbesondere der Westtangente, d.h. von der Nord-Süd-Autobahn. Zudem ist das Gebiet östlich – gegen das Langstrassenquartier – und nördlich – gegen den Kreis 5 – begrenzt durch Gleisanlagen. Am westlichen Rand beginnt das Industriegebiet gegen Altstetten mit dem Areal des Schlachthofes. Insbesondere die dortige Centravo, eine Fleischabfallverarbeitungsfabrik, zeichnet sich durch enorme Geruchsimmissionen aus und ist für das Quartier eine unerträgliche Belastung.

Die Immissionen, die sich aus Industrie und Verkehr ergeben, kumulieren mit den übrigen strukturellen und baulichen Verhältnissen dieses hochverdichteten und mit Frei- und Grünflächen unterversorgten Gebietes. Der niedrige Wohnstatus, der sich aus diesen Faktoren im gesamt-

städtischen Vergleich ergibt, ist u.a. ein Grund dafür, dass der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mit 48,4 % stark über dem städtischen Durchschnitt von 28,8 % liegt. In der Hard ist die Altersstruktur der Quartierbevölkerung ähnlich der des städtischen Durchschnitts, steht aber in grossem Gegensatz zum Langstrassenquartier und dem Kreis 5. Mit je rund 9 % liegt der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Hardquartier leicht über dem städtischen Schnitt.

Seit der Schliessung der offenen Drogenszene am Letten ist das Quartier vermehrt mit Deal und KonsumentInnen von illegalen Drogen konfrontiert.

Die Siedlung Hardau

Die Siedlung Hardau, erbaut 1974–76, liegt einer Insel gleich mitten im Hardquartier. In dieser städtischen Überbauung leben und arbeiten rund 1350 Personen. Dimension und Architektur der Siedlung Hardau sind in der Stadt Zürich einmalig. Die vier hohen Wohntürme mit 21 bis 31 Obergeschossen markieren das westliche Ausfalltor der Stadt Richtung Limmattal und sind als prägende Elemente von weither sichtbar. Aus der Nähe allerdings verliert man sie aus dem Blick. Im Quartier werden die Türme kaum wahrgenommen. Isoliert und abgeschottet steht die Siedlung abseits der Einkaufs- und Dienstleistungsgebiete um den

Albisriederplatz. Die Zugänge zur Siedlung Hardau, die das Ausmass eines kleinen Dorfes hat, sind eng, verwinkelt und versteckt.

Im städtischen Vergleich ist die Hardau stark überaltert: 56 % der BewohnerInnen sind sechzig Jahre und älter (Stadt 23 %)². In der Siedlung befinden sich zwei Altersheime, eine Alterssiedlung und Alterswohnungen in den Wohntürmen. Trotz der 76 Familienwohnungen in der Hardau liegt der Anteil der Kinder von 0–9 Jahren mit 5,5 % unter dem städtischen Durchschnitt. Der grossen Anzahl älterer Personen, die praktisch durchwegs schweizerischer Nationalität sind, stehen in der Siedlung junge ausländische Familien mit Kindern gegenüber. Übliche Generationenkonflikte in der Siedlung, z.B. über die Nutzungswünsche des Aussenraums, werden dann häufig als Migrationskonflikte interpretiert. In weiten Teilen der Bevölkerung hat die Hardau ein schlechtes Image. Der Aussenraum, das Wohnumfeld wirkt verwahrlost und ist trotz viel Grün wenig nutzbar für die BewohnerInnen, jedoch attraktiv als Versteck von illegalen Drogen und Deal.

Das Langstrassenquartier und die Bäckeranlage

Das Langstrassenquartier ist bekannterweise sehr stark belastet durch Prostitution, Freierverkehr sowie Drogenhandel und -konsum. Auch dieses Gebiet ist sehr dicht besiedelt und unterversorgt mit Frei- und Grünflächen. Nach jahrelangen Querelen um die Nutzung des Kanzleiareals ist nun die Bäckeranlage, eine wunderschöne Parkanlage mitten im Langstrassenquartier Symbol für die quartiertypischen Auseinandersetzungen. BewohnerInnen, Drogenkonsumierende und Dealer ringen um diesen raren Flecken Freiraum im Stadtteil. Nicht erstaunlich ist es, dass der Anteil von Kindern und Jugendlichen hier mit 5,7 % sehr niedrig ist. Demgegenüber sind 50 % der BewohnerInnen des Langstrassenquartiers zwischen 20 und 39 Jahren alt. Dieser Wert liegt massiv über dem städtischen Durchschnitt (35 %). Im Langstrassenquartier gibt es neben den massenhaften Erotikbars auch viele trendige Lokale für Junge. Es ist – zwar nicht in dem Ausmass wie der Kreis 5 – ein typisches städtisches Ausgehviertel: für die Freier aus der ganzen Schweiz und dem Süddeutschen Raum, und mit dem Kulturangebot des Xenix, der Kanzleiturhalle, den Veranstaltungen in den Zeughäusern, Bars und temporären Veranstaltungsorten auch für die jungen Leute aus der Stadt und der Agglomeration.

Die Grünau und die Siedlung Bernerstrasse

Die Grünau ist ein Quartier des Kreises 9, von diesem jedoch durch die Autobahn abgeschnitten und isoliert. Ein Teil der Siedlungen in diesem Gebiet liegt direkt an der Autobahn resp. am Autobahnzubringer. Die Grünau ist dicht bebaut und weist eine mangelhafte infrastrukturelle Versorgung auf. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil von BewohnerInnen tiefer sozialer Schichten resp. der Anteil an FürsorgebezüglerInnen. Es wohnen dort viele sozial auffällige Jugendliche in einem Umfeld, das ihren Bedürfnissen nur ungenügend Rechnung trägt. Das Quartier hat die Tendenz, zu einer reinen Durchgangsstation zu werden. Auch die Grünau hat, wie die Siedlung Hardau, ein schlechtes Image, obwohl die BewohnerInnen die positiven Seiten ihres Quartiers wie viele gepflegte Grünanlagen, verkehrsberuhigte und -freie Spielflächen und ein gut ausgebauten Kinderkrippenangebot hervorheben. Von aussen erscheint das Quartier eher grau, unzugänglich und etwas heruntergekommen. Die negativen Einschätzungen werden von den BewohnerInnen der Siedlung Bernerstrasse unterstrichen, deren Innenhof als sehr ungepflegt und die Wohngebäude als dringend renovationsbedürftig beschrieben werden.

Die städtische Siedlung Bernerstrasse wurde 1959 erbaut. Zielsetzung war damals, billigen Wohnraum in der Stadt Zürich zu erstellen. Heute weist die Siedlung eine schlechte Bausubstanz auf, Wohnungsmix und die sehr kleinen Wohnungsgrundrisse sind nicht mehr zeitgemäss. Die Fluktuation in der Siedlung ist überdurchschnittlich hoch und die Tendenz ist steigend. Ausserdem ist die Siedlung Bernerstrasse in einem sanierungsbedürftigen Zustand.

Das Quartier Auzeleg

Auzeleg – ein Teil von Schwamendingen (Kreis 12) – liegt in einem Dreieck zwischen Eisenbahnlinie, Autobahn und dem Fluss Glatt, abgeschlossen am nördlichen Rand der Stadt Zürich. Im Auzeleg leben rund 1200 Personen. Es ist ein fast ausschliesslich mit gemeinnützigem Wohnungsbau bestücktes reines Familienwohnquartier. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen liegt weit über dem städtischen Durchschnitt, derjenige betagter Personen ist verschwindend klein. Die Anbindung und Vernetzung mit den umliegenden Gebieten ist ungenügend. Eine stete Belastung sind die Immissionen durch die Autobahn und die nahe Kehrichtverbrennung sowie durch den Fluglärm. Zudem sind verschiedene gemeinnützige Siedlungen renovationsbedürftig. Öffentliche Freiräume oder eine Parkanlage sind genauso wenig vorhanden wie ausreichende Spielmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche.

Partizipation – ein Grundgedanke der Gebietsaufwertungen

Die Aufwertungsprozesse in den betroffenen Gebieten sollen auf verschiedene Weise, aber immer in kooperativen Verfahren zwischen Wohnbevölkerung, Vereinen und Organisationen, Gewerbe, der Stadtverwaltung und weiteren Institutionen (z.B. kant. Verwaltung, Kirchen, Wohnbaugenossenschaften, Immobilienfirmen) initiiert werden.

Konkret wurden je nach Gebiet oder Thema bis anhin verschiedene partizipative Prozesse angestossen: Offene Quartierworkshops oder -foren als für alle zugängliche themenübergreifende Beteiligungsprozesse; themenspezifische Zusammenarbeit mit der Quartierbevölkerung in Arbeitsgruppen; Arbeit mit bestimmten Zielgruppen und Institutionen wie z.B. Grundeigentümer, Wohnbaugenossenschaften; Einrichten eines Quartiersekretariats; einmalige Veranstaltungen und Feste; verwaltungsinterne departementsübergreifende Arbeitsgruppen zu speziellen Themen.

Ziel der Partizipation ist es, die verschiedenen AkteurInnen im Quartier für die Belange in ihrem Stadtteil oder ihrer Siedlung und für die Möglichkeiten der Gestaltbarkeit ihres eigenen Lebensraumes zu sensibilisieren. Veränderungen, auch positive, lösen häufig Verunsicherungen aus. Die Möglichkeit von Mitgestal-

tung und Mitbestimmung von Prozessen und Veränderungen kann deren Akzeptanz erhöhen. Neben den konkreten Aufwertungsprojekten, die in den partizipativen Quartierforen und zusätzlich in den thematischen Arbeitsgruppen von der Idee bis zur Umsetzung ausgearbeitet werden, ist die Vernetzung von verantwortlichen Verwaltungsmitarbeitenden und QuartierbewohnerInnen miteinander und untereinander sowie die Möglichkeit, soziale Kontakte im Quartier zu knüpfen, ebenfalls erklärtes Ziel des Prozesses selbst. Das gegenseitige Kennenlernen, das Knüpfen von sozialen Netzwerken und auch die Möglichkeit des Gehörtwerdens in den partizipativen Prozessen sind Faktoren, die bereits zum Abbau von Verunsicherungen beitragen können.

Im Laufe der konkreten Umsetzungsarbeiten wurde ersichtlich, dass Partizipation ein wohlklingender, aber auch komplexer Ansatz in der Quartier- oder Siedlungsarbeit ist. Deshalb ist es unabdingbar, sich permanent mit Fragen zur Partizipation, z.B. zur Rolle der verschiedenen AkteurInnen, der Repräsentativität, Legitimation oder Interessensvertretung, kritisch auseinander zu setzen und für jeden Prozess wieder neu zu betrachten.

Konkrete Projekte

Grundlage für das Gelingen und die Umsetzung von Projekten ist selbstverständlich der politische Wille, in diese Gebiete investieren zu wollen und die Einsicht der Verwaltungsabteilungen, dass die Umsetzungen prioritär behandelt und aktiv gefördert werden müssen.

Das Programm der Aufwertung von Stadtgebieten soll kurzfristig schnell umsetzbare Projekte wie auch längerfristige Prozesse mit nachhaltiger Wirkung beinhalten. Deshalb unterscheiden sich die Massnahmen stark nach Grösse und zeitlichem Horizont. Neben den und aufgrund der Quartierforen, der Arbeit in thematischen Arbeitsgruppen oder der Zusammenarbeit mit bestimmten Zielgruppen wie den Wohnbaugenossenschaften oder privaten Liegenschaftenbesitzenden, wurden bis anhin je nach Handlungsbedarf verschiedenste Projekte entwickelt und zum Teil schon umgesetzt. Grosse bauliche Massnahmen wie die Wohnumfeldverbesserung Hardau oder der Neubau der Siedlung Bernerstrasse sind bereits schon in der Umsetzungsphase. Viele andere Projekte wie z.B. die Umgestaltung des Bullingerplatzes zu einem Quartierplatz oder der Aufbau von spezifischen sozialen Netzwerken im Gebiet sind in Planung. Kleinere schnell umsetzbare Projekte wie zusätzliche Zebrastreifen, kleinere

Eingriffe für die quartierverträglichere Verkehrsführung durch den Stadtteil, Anpassung von Lichtsignalanlagen, verbesserte Beleuchtung von Plätzen, die Umwandlung von Parkplätzen in einen Spielplatz oder die Einrichtung eines Pools zur Vermittlung von freien Gewerberäumen und Ateliers im Quartier sind bereits umgesetzt. In Zusammenarbeit mit dem Legislatorschwerpunkt Integration wurde das Konzept eines Wohnberatungsbüros zur Intervention und Prävention von (interkulturellen) Wohnkonflikten entwickelt und bereits in Betrieb genommen.

Wie anfangs betont, ist das Programm des Legislatorschwerpunktes Aufwertung von Stadtgebieten eines neben vielen anderen Projekten und Programmen von Privaten und der Stadtverwaltung, die zum Abbau der Verunsicherung in der Stadt Zürich beitragen können.

Inwieweit diese Aufwertungsmaßnahmen tatsächlich zum Abbau von Verunsicherung in den Quartieren und den Siedlungen beitragen, ist

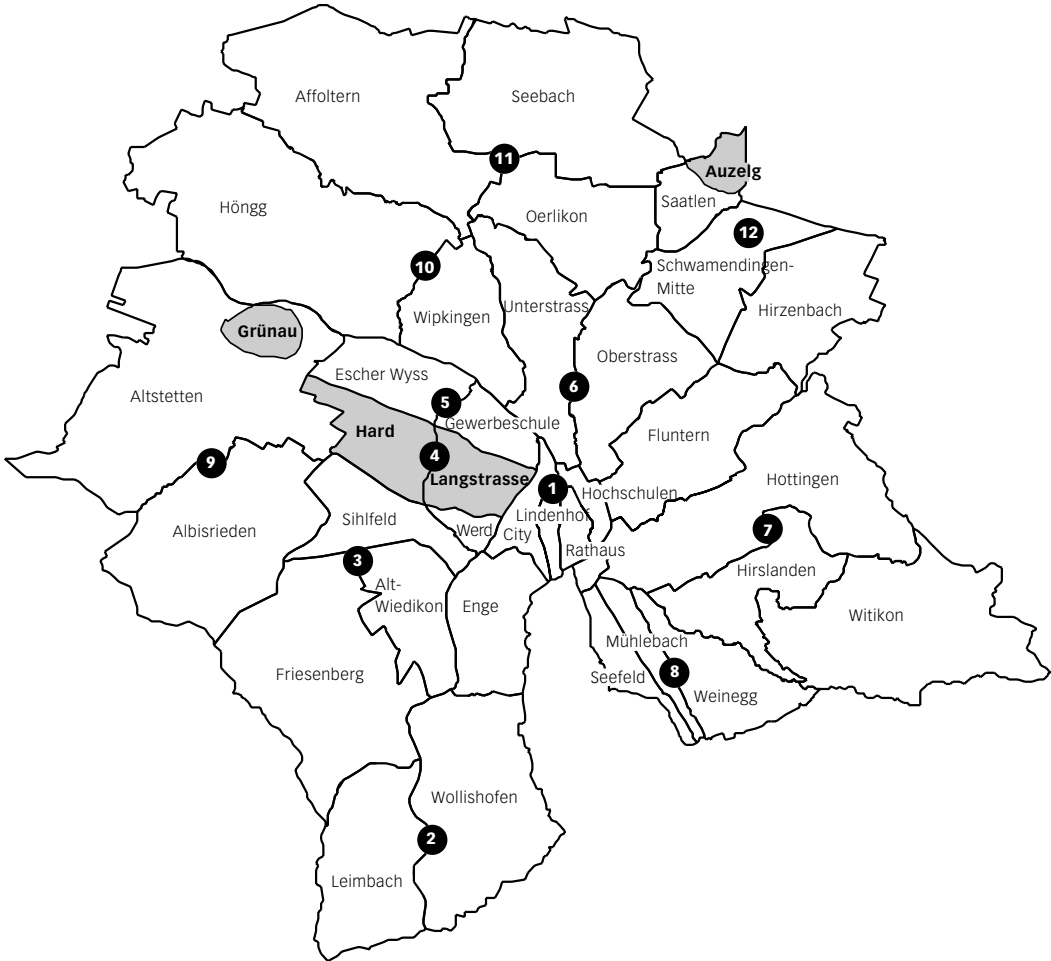
noch offen und muss evaluiert werden. Die Frage danach, was Aufwertung heisst, welche Werte dabei aufgewertet werden sollen oder müssen, kann nicht abschliessend beantwortet werden, sondern muss permanent und für die verschiedenen Projekte – in partizipativen Prozessen – neu ausgehandelt werden. Ziel der Auseinandersetzung über die Aufwertung ist es auch, zu lernen mit der städtischen Komplexität, mit dem Nebeneinander von Verschiedenem und mit dem Spannungsverhältnis von (Rück-) Eroberung und Verdrängung umzugehen.

Barbara Emmenegger

lic.phil., Fachstelle für Stadtentwicklung
der Stadt Zürich

- 1 Vergleiche die Beiträge der Autorinnen in dieser Publikation.
- 2 Die Daten zur Altersstruktur der Siedlung Hardau stammen von 1995, diejenigen der übrigen Quartiere von 1998.

Legislatorschwerpunkt Aufwertung von Stadtgebieten Ausgewählte Gebiete



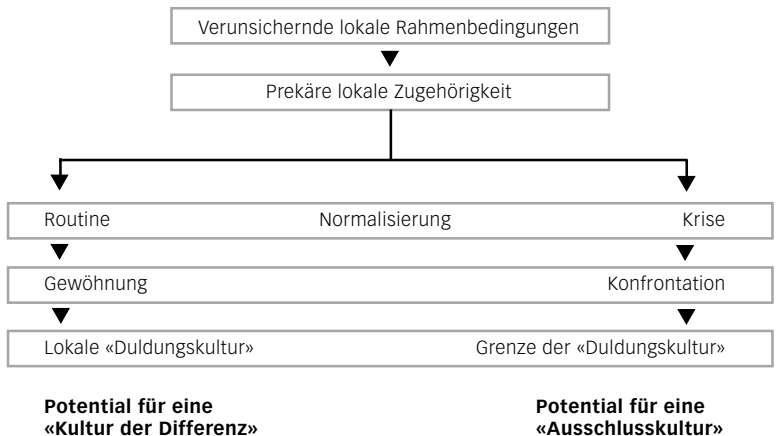
Prekäres als Ressource: Perspektiven einer Kultur der Differenz

Umgang mit lokalen Verunsicherungen

Auf der Grundlage der allgemeinen Handlungsorientierung in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 werden im Folgenden verschiedene behördliche Optionen im Umgang mit prekären Stadtteilen erörtert. Anschliessend wird die Perspektive einer lokalen «Kultur der Differenz» skizziert.

Die verunsichernden lokalen Rahmenbedingungen provozieren auf der Ebene der Bewohnerinnen und Bewohner eine prekäre lokale Zugehörigkeit (vgl. Abb. 1). In den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 ist der Ortsbezug fragil, eine stabile lokale Verwurzelungsperspektive erscheint hier unter den gegebenen Bedingungen schwierig.

Abbildung 1:
Prekäre lokale
Zugehörigkeit
in handlungs-
theoretischer
Perspektive



Aber auch in diesem Stadtteil wird Alltäglichkeit hergestellt. Es gilt jedoch zu beachten, dass sich dieser Alltag unter dem Vorzeichen der «prekären Zugehörigkeit» vollzieht. Die Bewohner/innen der Zürcher Stadtkreise 4 und 5 sind gefordert, das Prekäre ihrer Wohnumgebung zu normalisieren. Dies erfolgt im Spannungsfeld von Routine und Krise. In der Regel lässt sich die prekäre Zugehörigkeit routinemässig normalisieren. Die Bewohner/innen erreichen einen «Gewöhnungsstatus», das heisst, sie haben sich an die schwierigen Bedingungen ihrer Wohnumgebung gewöhnt, sich gewissermassen damit arrangiert.

«Duldungskultur» oder «Ausschlusskultur»

Unter der Voraussetzung der Gewöhnung sind die Bewohner/innen der Zürcher Stadtkreise 4 und 5 in der Lage, das Prekäre¹ ihrer Wohnumgebung zu dulden. Entsprechend dazu finden wir in diesem Stadtteil eine ausgesprochene «Duldungskultur» vor, die unter anderem auf integrative Ressourcen verweist. In der lokalen Duldungskultur steckt das Potential für eine lokale «Kultur der Differenz», die über die blosser Duldung des Prekären hinausgeht. Sie ist «Konfliktkultur» in dem Sinne, dass sie eine zivilgesellschaftliche Gestaltung lokaler Verschiedenheit vorsieht.

Das «sich gewöhnen an das Prekäre» hat aber seine Grenzen. Unter bestimmten Bedingungen werden die Bewohner/innen unmittelbar mit der Tatsache konfrontiert, dass sie in einem prekären Stadtteil wohnen. So führte beispielsweise die Medienberichterstattung in der Zeit der Letzenschliessung ihnen schonungslos vor Augen, dass sie in einem abgewerteten Stadtteil wohnen und Teil eines stigmatisierten Kollektivs sind.

In der Situation der Konfrontation wird die Alltagsroutine unterbrochen und der gewöhnungsorientierte Umgang mit dem lokal Prekären gestört. Bedingungen der Konfrontation unterlaufen die lokale Duldungskultur. Wenn keine Veralltäglichung (Normalisierung) mehr möglich erscheint, sind die Bewohner/innen nicht mehr länger zur Duldung des Prekären bereit. Hier besteht dann das Potential einer lokalen «Ausschlusskultur». Das bedeutet die klare Markierung von Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass bisher geduldete Bevölkerungsgruppen wie obdachlose Alkoholiker zu lokal Unerwünschten erklärt und Massnahmen zu deren Ausgrenzung in Betracht gezogen werden.

«Prekäres beheben»

Es interessiert jetzt natürlich die Frage nach dem Umgang der Behörden mit einem Stadtteil, der von diesem Spannungsfeld «Duldungs-

oder Ausschlusskultur» gekennzeichnet ist. Ob nun von Seiten der Behörden eher die integrativen Ressourcen der Duldungskultur gestärkt werden oder tendenziell in Richtung «Ausschlusskultur» gewirkt wird, hängt massgeblich von der behördlichen Perspektive auf solche Stadtteile ab. Also davon, wie die Behörden prekäre Stadtteile wahrnehmen und bewerten.

Welche Optionen lassen sich nun für die Behörden im Umgang mit prekären Stadtteilen aufzeigen? Eine erste Option kann umschrieben werden mit: «Prekäres beheben wollen».

Diese Perspektive gründet in der grundsätzlichen Problematisierung prekärer Stadtteile. Es wird – zumindest latent – in Aussicht gestellt, die widrigen lokalen Bedingungen zu verbessern und den Bewohner/innen eine «normale» lokale Zugehörigkeit zu ermöglichen.

Folgende Probleme lassen sich in Bezug auf diese Perspektive festhalten:

- Unhinterfragte «Normalitätsfolie»: Implizit orientiert man sich hier am Ideal eines integrierten Gemeinwesens bzw. am Vorbild eines so genannten «normalen» stabilen und homogenen Wohnquartiers (wo es keine Prostitution und Drogenszene gibt).

- Beständigkeit prekärer Gegebenheiten: Historisch gewachsene lokale Strukturbedingungen lassen sich nicht einfach aus der Welt schaffen. Das Prekäre ist wesentlicher Bestandteil und wird immer wieder durchbrechen.
- Ressourcenverschleiss: Massnahmen zur Behebung des lokal Prekären erweisen sich letztlich als sehr kostspielig und personalintensiv. Insbesondere die Anstrengungen zur Unterbindung der Sichtbarkeit von «Unliebsamen» sind ressourcenverschleissend.
- Stabilisierung statt Behebung des Prekären: Behördliche Bemühungen um Behebung des lokal Prekären kommen im Endeffekt nicht über die Aufrechterhaltung eines «stabil labilen Gleichgewichts» hinaus. Mehr als eine Schadensbegrenzung und punktuelle Aufwertung inmitten von schwierigen Lebensbedingungen sind in der Regel nicht möglich. Lokal Prekäres wird also im Endeffekt eher stabilisiert als behoben.
- Strapazierung der lokalen «Duldungskultur»: Die Nichterfüllung der Zielvorgabe «Behebung des Prekären» stellt eine bedeutsame Quelle von Frustration und Enttäuschung für Bewohner/innen und Behörden dar. Die Duldungsbereitschaft der Bewohner/innen wird

erheblich strapaziert bzw. unterlaufen und somit das Potential einer lokalen Ausschlusskultur gefördert.

Vor Prekärem kapitulieren?

Eine zweite behördliche Option im Umgang mit prekären Stadtteilen entspräche einer «Kapitulation vor dem Prekären». Diese Perspektive ist Ausdruck politischer Resignation mit der Folge der politischen Vernachlässigung prekärer Stadtteile. In diesem Fall zieht sich der Staat aus der Verantwortung zurück und überlässt die Bewohner/innen prekärer Stadtteile sich selbst in bezug auf die Regelung der lokalen Probleme. Man beobachtet diese Tendenz zum Teil in den Banlieus französischer Grossstädte oder in US-amerikanischen Grossstadtbezirken.

Das kann natürlich nicht die Alternative sein. Wir sehen einen möglichen Ausweg aus dem Dilemma «Prekäres beheben wollen oder Resignation» in einer dritten Perspektive: «Prekäres als Ressource».

Prekäre lokale Zugehörigkeit als Basisqualifikation in der Stadt

Zunächst erscheint es provokativ, Prekäres nicht ausschliesslich zu problematisieren, sondern Aspekten davon auch eine zukunftsweisende Komponente abzugewinnen.

Kennzeichnend für die prekäre lokale Zugehörigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner ist ja, dass sie nur

einen relativen, also eingeschränkten Heimatanspruch gegenüber dem eigenen Wohnort entwickeln können und dass ihr emotionaler Ortsbezug immer krisenanfällig ist. Unsere Untersuchung zeigt, dass gerade dieser relative Heimatanspruch im Gegensatz zu einem uneingeschränkten die Bewohner/innen eher befähigt, mit Unvertrautem, als fremd Wahrgenommenem umzugehen, ohne es ein- oder ausschliessen zu müssen. Genau dieses Potential erweist sich in Grossstädten angesichts fortschreitender Globalisierung und damit einhergehender Migration als bedeutsam. Es ist zu erwarten, dass eine fragile Beheimatung und damit die Erfahrung von Prekärem in Form von Heterogenität und Instabilität (Kommen und Gehen) – gerade in Innenstädten – zur Regel wird.

Konfliktkultur mit wechselseitiger Anerkennung

Aufgrund dieser Überlegungen stellen wir die These auf, dass im routinisierten Umgang mit der prekären lokalen Zugehörigkeit eine Basisqualifikation für einen grossstädtischen Ortsbezug angelegt ist. Diese Qualifikation kommt allerdings erst zum Tragen, wenn die beobachtete Duldungskultur in eine Kultur der Differenz überführt werden kann.

Eine Kultur der Differenz zeichnet sich dadurch aus, dass die Heterogenität, die den Stadtteil ausmacht,

gestaltet wird, und zwar im Sinne einer Konfliktkultur auf der Grundlage (minimaler) wechselseitiger Anerkennung zwischen verschiedenen sozialen Milieus.

Daraus ergeben sich folgende Prämissen:

- a) Das Ideal eines integrierten städtischen Gemeinwesens und einer kollektiven lokalen Identität im Sinne eines integrativen Wir-Gefühls wird verabschiedet.
- b) Auch vom Ideal eines konflikt- und konfrontationslosen multikulturellen Zusammenlebens gilt es sich zu distanzieren.
- c) Wenn Verhaltensdisziplinierung im öffentlichen Raum die dominante Strategie im Umgang mit verunsichernden Phänomenen (v.a. sichtbaren Auffälligkeiten) darstellt, bringt dies eine Kultur der «zero tolerance» hervor. Sollte eine Kultur der Differenz gefördert werden, muss auf eine solche verzichtet werden. Denn für die Wiederherstellung einer zivilen Urbanität, wie sie aktuell allseits eingefordert wird, reicht es nicht aus, wenn «zivilisiertes Verhalten» (oft im Sinne einer bürgerlichen Ordnungsvorstellung) eingefordert wird, sondern sie setzt (minimale) anerkennende Toleranz voraus.

Vielmehr müssen divergierende Interessen stets von neuem situations- und problembezogen ausgetlotet, im lokalen Kontext verstanden und mit der Perspektive eines (minimalen) Konsenses verhandelt werden.

Eine Kultur der Differenz meint nicht die Gestaltung sozialer Ungleichheiten, sie ignoriert nicht reale Machtverhältnisse innerhalb des Stadtteils und reduziert Interessensgegensätze nicht auf Konflikte mit Randständigen und mit Angehörigen fremder Kulturen, sondern weiss um deren strukturelle Dimension.

Voraussetzungen für eine Kultur der Differenz

Für die Entfaltung einer Kultur der Differenz werden im Stadtteil angesiedelte, verwaltungsunabhängige Instanzen, die zwischen Bewohner/-innen und Verwaltung vermitteln, und die über lokales Wissen (lokale Rahmenbedingungen, Milieurealität) verfügen, unabdingbar.² In vielen europäischen Ländern hat sich gezeigt, dass die Stärkung des intermediären Bereichs für eine erfolgreiche, soziale Quartierentwicklung zentral ist, weil sich dadurch erstens die Problemwahrnehmung und -lösungskompetenz der Verwaltung verbessert und zweitens ein verantwortlicher Gemeinwesenbezug der Bewohner/innen gefördert wird.³

Voraussetzungen für eine Kultur der Differenz sind:

Ebene Stadtpolitik

- Verzicht auf direktes Aktivierungshandeln der Verwaltung im Stadtteil zugunsten einer Ermächtigung der Arbeit im Lokalen (finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen, Handlungsspielräume für eine lokale Politik definieren und reale Mitbestimmungsmöglichkeiten schaffen)

Damit würde die traditionelle Skepsis gegenüber behördlich verordneter Mitsprache ernstgenommen. Wenn die Verwaltung direkt an der Basis operiert, dann rückt sie in der Wahrnehmung der Bevölkerung zwar für eine Zeit näher und sie fühlt sich unterstützt, aber diese Nähe ist schwierig zu halten und deshalb werden Ansprechpersonen innerhalb des Stadtteils notwendig, die selber wiederum von der Verwaltung «ermächtigt» werden, damit sie einen Handlungsspielraum haben.⁴

- Verbesserung der Schulqualität im Stadtteil (vgl. Quims-Projekt der Bildungsdirektion des Kantons Zürich)
- Verzicht auf die traditionelle Praxis, alles Randständige dem Stadtteil zuzuweisen

- Wohnungspolitik: Ermöglichung bedürfnisgerechter Wohnungsverorgung, Angehen der Schwierigkeiten ausländischer Gruppen auf dem Wohnungsmarkt
- Förderung von Kooperationen auf Verwaltungsebene und im Stadtteil

Ebene Stadtteil

- Basisdemokratische, zeitintensive Meinungs- und Willensbildungsprozesse im Sinne einer problem- und situationsbezogenen «mühsamen» Suche nach einer gemeinsamen Handlungsgrundlage
- Aktivierung von wenig artikulationsfähigen sozialen Gruppen auf der Grundlage von Bemühungen um Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabechancen
- Bearbeitung von Anerkennungsproblemen, von Konflikten zwischen verschiedenen Milieus
- Milieuspezifische Bedrohungserfahrungen angehen
- Stützung milieubezogener Zusammenschlüsse als zentrale Ressource im Umgang mit Verunsicherungen
- Erhaltung und Förderung einer vielfältigen Nutzungstruktur: Unterstützung des lokalen Gewerbes; privilegierende Infrastruktur

Strukturelle Erschwernisse
der Entwicklung einer Kultur der
Differenz

- Eingeschränkte politische Partizipation von Ausländer/innen
- Gesellschaftliche Anerkennungsprobleme (unsichere Arbeits- und Aufenthaltsverhältnisse).

**Christa Berger und
Irene Somm**

ic.phil., Mitarbeiterinnen der Zürcher Studie
«Stadtteile zwischen Abwertung und Aufwertung
– Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den
Zürcher Stadtkreisen 4 und 5»

- 1 «Prekäres» umfasst sowohl die verunsichern- den lokalen Rahmenbedingungen als auch direkt wahrnehmbare Phänomene wie Prostitution, Drogenszene, Wegzug der Schweizer/innen etc.
- 2 Vgl. hierzu: Alisch, M. (Hrsg.) (1998): Stadtteil- management. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen; Beispiel: Basler Pilotprojekt «Quartiersekretariat Unteres Kleinbasel» mit freier Trägerschaft
- 3 Vgl. hierzu: Froessler, R., Lang, M., Selle, K., Staubach, R. (Hrsg.) (1994): Lokale Partner- schaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel u.a.; Selle, K. (1997): Kooperationen im intermediären Bereich – Planung zwischen «Commodifi- zierung» und «zivilgesellschaftlicher Transfor- mation», in: Schmals, K.M., Heinelt, H. (Hrsg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale. Opladen, S. 29–58
- 4 Vgl. hierzu: Helbrecht, I. (1997): Der König, der Bürgermeister und der Moderator – Demokratiegehalt und Steuerungsfähigkeit einer kooperativen Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Ried im Innkreis, in: Schmals, K.M., Heinelt, H. (Hrsg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale. Opladen, S. 219–239; Miller, M. (1998): Bürgerarenen und demokratischer Prozess, in: Giegel, H.J.: Konflikt in modernen Gesellschaften. Frank- furt/M, S. 288–326

Gefährliche Orte?

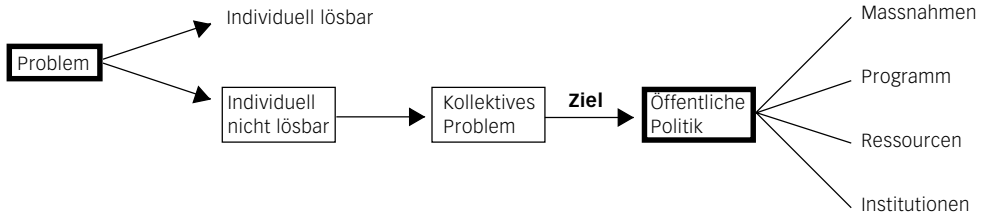
Sicherheit als Thema der Stadtzürcher Politik

Wie die Alltagsbewältigung in «prekären» sozialräumlichen Verhältnissen (vgl. Berger / Somm / Hildenbrand 1999¹) ist auch der politische Umgang mit dem Thema Sicherheit bzw. dem «Sicherheitsbefinden» von normativ vorstrukturierten Wahrnehmungen geprägt. Im Bereich der Politik kommen allerdings – im Vergleich zur Aufgabe der Alltagsbewältigung – andere handlungsbestimmende Motivlagen dazu. Sicherheit wird als eine zentrale Voraussetzung, die das Lebensgefühl und die Lebensqualität der Menschen bestimmt, zu einem attraktiven Vehikel, um politische Ideen zu transportieren. Dabei ist Politik als öffentliche Auseinandersetzung um Ideologien, Interessen und Macht zu verstehen, die sich in den Rahmenstrukturen unserer demokratischen Institutionen abspielt und die in Entwicklungslinien gestaltend eingreifen will.

Was ist eine «öffentliche Politik»?

Öffentliche Politik übt per Definition der Staat aus bzw. öffentliche Körperschaften wie der Bund, Kantone oder Gemeinden. Eine öffentliche Politik («policy») basiert auf einem Problem, das in den Augen der Gesellschaft als individuell nicht lösbar und damit als kollektives Problem bewertet wird. Weil es individuell nicht lösbar ist, schaltet sich der «Staat» ein und versucht eine Strategie aufzubauen und entsprechende Mittel bereitzustellen, um das Problem zu lösen.

Wahrnehmung/ Interpretation



Figur 1
Schema der Entstehung einer öffentlichen Politik. Sie versucht Probleme zu lösen, die als individuell nicht lösbar wahrgenommen werden.

Die Konkretisierung dieses Vorhabens setzt eine ganze Reihe von Interpretationen der Realität voraus. Das sind insbesondere Antworten auf die Fragen:

- Was ist das Problem?
- Wer sind die Verursachenden des Problems?
- Wer sind die vom Problem (negativ) Betroffenen?

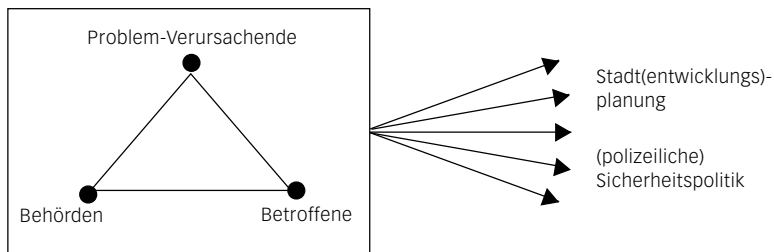
Die Antworten der Gesellschaft auf diese Fragen prägen die Ausgestaltung einer «policy» massgeblich, indem sie nämlich bestimmen, wessen Verhalten (so genannte Zielgruppe der Politik) mit welchen Mitteln (Wahl der Instrumente) in die erwünschte Richtung (Ziel der Politik) beeinflusst, also verändert werden soll (Herbeiführung eines erwünsch-

ten Zustands = Ziel der Politik).

Das Ziel jeglicher Politik unter dem Label «Sicherheit» ist es beispielsweise, die Sicherheit bzw. das Sicherheitsgefühl bestimmter Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten oder zu erhöhen.

Da hingegen die Antworten auf alle drei Fragen von normativen vorstrukturierten Wahrnehmungen (mit)geprägt werden, wird es je nach Weltanschauung oder eben «politischer Couleur» auch unterschiedliche Antworten auf dieselbe Frage geben. In Bezug auf die Sicherheit im öffentlichen Raum kann das beispielsweise heissen: (polizeiliche) Sicherheitspolitik (Menschen vor «gefährlichen» Menschen schützen) oder Stadtentwicklungspolitik

«Eisernes Dreieck»



Figur 2

Die Problem-Verursachenden, die vom Problem Betroffenen und die Behörden, die das Problem lösen sollen, bilden das sogenannte «eiserne Dreieck» einer öffentlichen Politik. Ihre Definition prägt die Ausgestaltung einer öffentlichen Politik.

(Sicherheit im öffentlichen Raum durch gestalterische Massnahmen erhöhen, z.B. mit besserer Beleuchtung bei Nacht).

Je nach Definition eines Problems, seiner VerursacherInnen und den davon Betroffenen werden also andere Menschen die Zielgruppe («Schuldige» an einem unerwünschten Zustand) für ein Thema. Dementsprechend werden gegebenenfalls grundlegend unterschiedliche Massnahmen zur Lösung «desselben Problems» vorgeschlagen und ergriffen.

Was bzw. wer ist ein «Problem»?

Da sich Politik im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit abspielt, beschränken sich die Auswirkung der Defini-

tion von Problemverursachenden eines kollektiven Problems, der Betroffenen und somit der Lösungswege bei der Ausgestaltung von «policies» nicht nur auf den engeren Politikbereich. Vielmehr wirkt dieser öffentlich ausgetragene Definitionsprozess auch auf die Problemwahrnehmung in der Bevölkerung zurück. Wer sich allenfalls bis anhin zu einem bestimmten Thema – sei es aus mangelnder direkter Betroffenheit oder anderen Gründen – noch keine grossen Gedanken gemacht hat, wird bei der Meinungsbildung beeinflusst. Dies gilt um so mehr, wenn neben der gewöhnlichen politischen Auseinandersetzung (zum Beispiel in Form von Parlamentsdebatten oder stadträtlichen Verlautbarungen sowie der medialen Berichterstattung

darüber) kostspielige Werbekampagnen von bestimmten Interessengruppen diesen Kampf um die Definition von Problemen und deren VerursacherInnen gezielt begleiten.

«Sicherheit» in der Stadt-zürcher Politik

In der Stadtzürcher Politik der vergangenen Jahre ist das Thema Sicherheit unter verschiedensten Vorzeichen aufgegriffen worden, die sich durchaus entlang parteipolitischer Linien differenzieren lassen. Die Themen reichen von Verkehrssicherheit und Schulwegsicherung über Sauberkeit, Beleuchtung und Gestaltung im öffentlichen Raum bis zu Drogenkonsum, Kriminalität, Polizeipräsenz und private Sicherheitsdienste.

Auf Anfrage nach Geschäften zum Themenbereich Sicherheit in den letzten zehn Jahren in Zürich wurden von der Stadtkanzlei folgende Vorstösse angegeben.² (vgl. Tabelle 1)

Auf den ersten Blick ist somit in den letzten Jahren keine offensichtliche Zunahme von Vorstössen zum Thema Sicherheit zu erkennen. Das Thema wurde von unterschiedlichen Parteien zu verschiedenen Zeiten unter variierenden Vorzeichen aufgegriffen.³ In den letzten zwei Jahren scheint allerdings eine gewisse Konzentration bei der SVP stattzufinden.

Tabelle 1

**Im Zürcher Gemeinderat
(Parlament) eingereichte Vor-
stösse zum Thema Sicherheit
seit Anfang der 90er-Jahre.**

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Total eingereichte Vorstösse (Motionen, Postulate, Interpellationen)	242	165	243	167	248	133	289	358
davon zum Thema «Sicherheit» (s.u.)	1	4	–	1	–	–	2	5
• Erhöhung polizeiliche Fusspatrouillen	AL/GP	CVP						
• Beleuchtung / Sicherheit von FussgängerInnenanlagen		CVP						SP
• Städtisches Sicherheitskonzept		CVP						
• Stellenreduktion Sicherheitsdienst (SiDi)		AL/GP						
• Sicherheit an einer Tramhaltestelle				GP				
• Quartieraufsichten							SVP	
• private Sicherheitsdienste (Entlastung Polizei)								SVP
• Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln								SVP
• Öffentliche/r Plätze / Raum							FDP	SVP
• Schulwegsicherung								SP

Legende: AL / GP = Alternative Liste / Grüne / FraP!, GP = Grüne Partei

Um einen zweiten Blick auf das Thema zu werfen, wurden zusätzlich sämtliche Vorstösse auf der Gemeinderatstagliste vom 14. Juni 2000 auf einen Bezug zur Sicherheitsthematik hin überprüft. Dies ergab folgendes Bild (vgl. Tabelle 2):

Daraus lässt sich ablesen, dass das Thema Sicherheit derzeit offensichtlich einen bedeutend höheren Aktualitätswert aufweist, als auf den ersten Blick zu vermuten war. In Ergänzung zu den in Tabelle 1 aufgeführten Vorstössen, findet allgemein deutlich vermehrt eine implizite Anspielung auf die Sicherheitsthematik statt. Dies ist namentlich im Zusammenhang mit Asylsuchenden und Ausländern der Fall.

Die Vorstösse mit einem Bezug zum Thema Sicherheit lassen sich grob unterteilen in solche, die die Sicherheitsfrage eher polizeilich bzw. «personenbezogen» aufgreifen und solche, die dies eher «strukturbezogen» tun. Diese Differenzierung ist insofern von Interesse, als sie unterschiedliche Realitätsinterpretationen im Sinne der obigen Ausführungen zur Gestaltung einer öffentlichen Politik widerspiegelt, indem je nachdem unterschiedliche Ursachen bzw. «Schuldige» am kollektiven Problem bezeichnet und somit andere Vorgehensweisen und andere Zielgruppen von Massnahmen zur Diskussion gestellt werden.

Tabelle 2
**Vorstösse zum Thema Sicherheit auf
 der Tagliste des Zürcher Gemeinderats (Parlament) vom 14. Juni 2000.**

Jahr der Einreichung	98/99	99/00	
Total Vorstösse (Motionen, Postulate und Interpellationen) auf Tagliste vom 14.6.00	330		
Davon zum Thema «Sicherheit»	42 (>13 %)		
P*	• Polizeipräsenz	SVP	SVP (3x), SD
	• Gewalt (Schulen, Kinder, Jugendliche)	SVP	SVP (5x), SP (2x)
	• Gewalt allg.		SVP (3x), FDP
	• Drogen/Sucht (im Zusammenhang mit Sicherheit)	SVP (4x)	
	• Kriminalität		SVP (2x)
	• Illegal anwesende AusländerInnen	FDP	SVP
	• Private Sicherheitsdienste (Entlastung Polizei)	SVP	SVP (2x)
	• Quartieraufsichten	SVP	
	• Stellenreduktion Sicherheitsdienst (SiDi)		–
		SP (4x)	
S*	• Beleuchtung / Sicherheit von FussgängerInnenanlagen	SP (2x)	
	• Öffentliche Plätze / Raum	FDP	SVP, SP (2x)
	• Sauberkeit im öffentlichen Raum	CVP	
	• Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln	SVP	
	• Sicherheit an Tramhaltestelle		–
	• Städtisches Sicherheitskonzept		
			CVP

*

Polizeiliche bzw. eher «personenbezogene» (P) gegenüber einer eher «strukturbezogenen» (S) Thematisierung von Sicherheit.

Die in Tabelle 2 aufgeführten Vorstösse zum Themenbereich Sicherheit auf der Tagliste des Zürcher Gemeinderats setzen sich nach Parteien aufgliedert folgendermassen zusammen:

SVP
26 Vorstösse
(davon 24 «personenbezogen»
und 2 «strukturbezogen»)

SP
10 Vorstösse
(davon 8 «strukturbezogen»
und 2 «personenbezogen»)

FDP
3 Vorstösse
(davon 2 «personenbezogen»
und 1 «strukturbezogen»)

CVP
2 Vorstösse
(beide «strukturbezogen»)

SD
1 Vorstoss
(«personenbezogen»)

Damit bestätigt sich die o.g. Vermutung einer derzeitigen Konzentration der («expliziten» und vor allem auch «impliziten») Thematisierung von Sicherheit bei der Schweizerischen Volkspartei sehr deutlich (zwei Drittel der Vorstösse). Ausserdem wird ersichtlich, wie die Thematik von verschiedenen politischen

Lagern unterschiedlich interpretiert wird. Die linke bis mitte-christliche Seite tut dies in erster Linie «strukturbezogen»⁴ (d.h. ungeeignete, allenfalls menschlichen Bedürfnissen nicht angepasste Strukturen sind problematisch, tragen die «Schuld» am kollektiven Problem und dort müssen dementsprechend staatliche Massnahmen eingreifen), die rechtsbürgerliche Seite «personenbezogen»⁵ (d.h. böse oder schlechte Menschen sind die «Schuldigen», vor denen die anderen polizeilich zu schützen sind und hier ist mit Massnahmen einzugreifen).

Wissenschaft als Produzentin und Übersetzerin von Erkenntnissen Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Sicherheit von allen politischen Lagern thematisiert wird, von links-grüner bis mitte-christlicher Seite hingegen vorwiegend als strukturelles Problem (z.B. Schulwegsicherung, unwirtschaftliche öffentliche Räume, Verkehrssicherheit v.a. für Fussgängerinnen) und von rechtsbürgerlicher Seite überwiegend «personenbezogen», z.B. unter dem Titel von Kriminalität (oft im Zusammenhang mit Ausländern), Gewalt und polizeilicher Sicherheitsgewährung (auch private Sicherheitsdienste). Die Themen sind somit grossenteils parteipolitisch besetzt, was die entsprechende alltagspolitische Auseinandersetzung prägt und Gestaltungsmöglichkeiten eingrenzt.

Aufgrund von unterschiedlichen Realitätsinterpretationen entstehen Kommunikationsprobleme. In diesem Sinne ist der politische Kampf um die Ausgestaltung einer «öffentlichen Sicherheitspolitik» als ein Kampf um deren Definition bzw. die Definition von Verursachenden und «Schuldigen» an Sicherheitsproblemen zu verstehen.

Da Sicherheit aber ein grundlegendes Bedürfnis aller Menschen ist, wird im Rahmen dieser öffentlichen Auseinandersetzung auch die öffentliche Meinung zum Thema mitgestaltet. Die Verankerung einer bestimmten Verbindung in den Köpfen der Bevölkerung zwischen dem Thema Sicherheit und den Ursachen bzw. VerursacherInnen ihrer Bedrohung wird in diesem Sinne namentlich von der SVP mit Hilfe von in den Medien portierten Werbekampagnen gezielt gefördert.

Auch objektiv erarbeitete Forschungsempfehlungen stossen an diese Grenzen. Sie können auf dem beschriebenen Hintergrund der Austragung von Kämpfen um die Definitionsmacht über Problemlagen (wie z.B. die Sicherheit bzw. ihre Bedrohung) keinesfalls als «reine Erkenntnis» in den politischen Prozess eingespeist werden, wenn sie Wirkung entfalten sollen, sondern setzen Einsatz und Ausdauer für die

(ausser-wissenschaftliche) «Übersetzungs- und Verständnisarbeit» voraus.

Corine Mauch

Gemeinderätin und Mitglied der Kommission Stadtplanung, Zürich

- 1 Berger, Christa, Irene Somm, Bruno Hildenbrand (1999): Stadtteil zwischen Abwertung und Aufwertung. Verunsicherte lokale Zugehörigkeit in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5. Forschungsbericht Nr. 90 aus dem Institut für Suchtforschung, erstellt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 40 «Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität», Zürich
- 2 Ausserdem ein Stadtratsbeschluss zum Thema soziale Sicherung (Anfrage vom Juni 2000).
- 3 Beispielsweise handelte es sich bei den beiden Vorstössen von AL / GP unter dem Strich um eine Verlagerung von polizeilichen Personalressourcen in einen anderen polizeilichen Aufgabenbereich.
- 4 75 % der «strukturbezogenen» Vorstösse stammen von SP und CVP.
- 5 87 % der «personenbezogenen» Vorstösse stammen von SVP und FDP (80 % allein von der SVP).

Publikationen / Publications

Bulletin Nr. 1

Porträts der ersten 21 bewilligten Projekte (Juni 1997)

Bulletin N° 1: Descriptif des 21 premiers projets approuvés (juin 1997)

Bulletin Nr. 2

Zwei Texte zur Gender-Debatte (März 1998)

Bulletin N° 2: Deux textes sur les Gender Debates (mars 1998)

- Brückner Margrit: Wenn Forschende und Beforschte ein Geschlecht haben
- Seus Lydia: „Men’s Theories and Women’s Lives“

Bulletin Nr. 3

Porträts von acht neuen Projekten, alle Projekte im Überblick (Mai 1999)

Bulletin N° 3: Descriptif de 8 nouveaux projets, aperçu de tous les projets (mai 1999)

Bulletin Nr. 4

Gewalttätige Jugend – ein Mythos? (November 1999)

Bulletin N° 4: Jeunesse violente – un mythe? (novembre 1999)

- Sack, Fritz: Gewalttätige Jugend – Schlüssel zur Pathologie der Gesellschaft?
- Eisner, Manuel: Die Jugendgewalt steigt
- Forster, Edgar J.: Was hat Fremdenfeindlichkeit mit Männlichkeit zu tun?

Bezug gratis bei:
A demander (gratis) auprès de:
Schweizerischer Nationalfonds/Fonds
National Suisse, Sekretariat, 3001 Bern.

Alsaker Françoise

- Was wissen wir über das Plagen im Kindergarten (Dez.1997)
- Dem Plagen im Kindergarten auf der Spur (Februar 1999)

Bezug bei:

A demander auprès de:
For copies please contact:
Prof. F. Alsaker, Institut für Psychologie,
Universität Bern, 3000 Bern 9

Clémence Alain et al.,

La violence dans les écoles secondaires en Suisse romande, Le point de vue des enseignants et des élèves, Lausanne 1999

- La violence dans les écoles du cycle d'orientation de Genève, Le point de vue des élèves et des enseignants, Lausanne 1999

Bezug bei:

A demander auprès de:
A. Clémence, Institut des sciences sociales et pédagogique, BFSH2, Université de Lausanne, 1015 Lausanne

Besozzi, Claudio

- Organisierte Kriminalität und empirische Forschung, (1997), Rüegger-Verlag, Zürich/Chur, 120 Seiten, Fr. 36.70.

Grünberg Karl**Eckmann Monique**

- A propos du phénomène des Skinheads et du racisme en Suisse, Dossier accompagnant le film «Skin or die» de Daniel Schweizer, ies éditions, (eds.) (1999), Genève.

Braun, Norman**Lory, Bruno Nydegger****Berger, Roger****Zahner, Claudia**

- Illegale Märkte für Heroin und Kokain, (2000), Verlag Paul Haupt, Bern · Stuttgart · Wien, 235 Seiten, Fr. 34,-.

Davolio, Miryam Eser

- Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt, Festgefahrenes durch Projektunterricht verändern, (2000), Verlag Paul Haupt, Bern · Stuttgart · Wien, 248 Seiten, Fr. 42,-.

Dupuis, Monique

Emmenegger, Barbara

Gisler, Priska

- anmachen – platanweisen, Soziologische Untersuchung zu sexueller Belästigung an Universitäten und Musikhochschulen, (2000), Verlag Paul Haupt, Bern · Stuttgart · Wien, 382 Seiten, Fr. 58,-.

Gloor, Daniela

Meier, Hanna

Baeriswyl, Pascale

Büchler, Andrea (Hrsg.)

- Interventionsprojekte gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Grundlagen und Evaluation zum Pilotprojekt Halt – Gewalt, (2000), Verlag Paul Haupt, Bern · Stuttgart · Wien; 213 Seiten, FR. 42,-.

Queloz Nicolas

Borghi Marco

Cesoni Maria Luisa et al.

- Processus de corruption en Suisse, Résultat de recherche, analyse critique du cadre légal et de sa mise en oeuvre, Stratégie de prévention et de riposte, (2000), Helbing & Lichtenhahn, Basel, Genf, München, ISBN 3-7190-1905-5.

Besozzi, Claudio

- Illegal, legal – egal ? Zu Entstehung, Struktur und Auswirkungen illegaler Märkte, (2001), Verlag Paul Haupt, Bern · Stuttgart · Wien, 218 Seiten, Fr. 34.-.
- Marchés illégaux, Origines, structure, conséquences, (2001), Editions Paul Haupt, Berne · Stuttgart · Vienne, 214 pages, Fr. 34.-.

Clémence, Alain

Rochat, François

Cortolezzis, Caroline

Dumont, Patricia

Egloff, Michele

Kaiser, Claude

- Scolarité et adolescence. Les motifs de l'inécurité, (2001), Editions Paul Haupt, Berne · Stuttgart · Vienne, 220 pages, Fr. 35,-.

**Nationales Forschungs-
programm 40
Gewalt im Alltag und
organisierte Kriminalität**

**Seit 1995 wurden im Rahmen
des Nationalen Forschungspro-
gramms 40 «Gewalt im Alltag
und organisierte Kriminalität» in
rund 30 Forschungsprojekten
zwei Forschungsziele bearbeitet:
Ein Teil der Forschungsarbeiten
befasste sich mit Phänomenen
und Wirkungsweisen der beiden
Problembereiche. Eine zweite
Gruppe von Projekten über-
prüfte Präventions- und Inter-
ventionsmassnahmen. Das
NFP 40 wird nun abgeschlossen.
Die Resultate können in den
Schlussberichten der einzelnen
Projekte nachgelesen werden.
Einen Überblick über das ganze
Forschungsprogramm gibt der
im Frühjahr 2002 erscheinende
NFP-40-Schlussbericht.**

Ergebnisse
einer Zürcher
Tagung

Sicherheit in der Stadt



Bulletin 5

NFPNR

Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität
Violence au quotidien et crime organisé
Violence in Daily Life and Organized Crime