

Auszug aus

Soziale Arbeit in Wochenend- und Eventszenen

Möglichkeiten – Grenzen – Praxishilfen

Erscheint in 2016

Herausgeber:

Diakonisches Werk der ev. Kirche in Württemberg e.V.

Abteilung Kinder, Jugend und Familie

Heilbronner Str. 180, 70191 Stuttgart

Matthias Reuting, Tel. 0711 1656 383, E-Mail: reuting.m@diakonie-wue.de

Überlegungen für ein Kommunales Konzept zur Nutzung des öffentlichen Raums

Jürgen Treude
Brüelstraße 19
78462 Konstanz
j.treude@hotmail.de

September 2015

Vorbemerkung

1. Der öffentliche Raum in den Städten
 - 1.1 Unterschiedliche Gruppierungen und NutzerInnenverhalten
 - 1.2 Dialogmöglichkeiten und Grenzen

2. Merkmale eines kommunalen Konzeptes „Nutzung des öffentlichen Raums“
 - 2.1 Integrationsstrategien
 - 2.2 Ämter und Behörden übergreifende Kooperation mit identischer Zielsetzung
 - 2.3 Übereinstimmende Abgrenzungen von Jugendhilfe, Suchthilfe, Ordnungsrecht und Polizei
 - 2.4 Ämter und Behörden übergreifendes Maßnahmenkonzept
 - 2.4.1 Infrastrukturmaßnahmen
 - 2.4.2 Ordnungsmaßnahmen
 - 2.4.3 Die verschiedenen Aufgabenfelder des Jugendschutzes
 - 2.4.4 Leistungen der Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe
 - 2.5 Bürgerschaftliches Engagement im öffentlichen Raum

3. Lokale Alkoholpolitik als Bestandteil einer Gesamtkonzeption
 - 3.1 Unterschiedliche Präventionsformen
 - 3.2 Zielsetzungen von Prävention
 - 3.3 Lokaler Maßnahmenplan für unterschiedliche Bereiche

4. Auftrag und Rolle von Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe
 - 4.1 Auftrag und Rolle der Jugendhilfe
 - 4.2 Die Grenzen der Jugendhilfe
 - 4.3 Der spezielle Auftrag der Suchtprävention und Suchthilfe

5. Schwerpunktsetzungen und lokale Vorgehensweisen

6. Das Medienbild von Jugend und statistische die Realität der Jugendkriminalität

7. Schlussfolgerungen

Vorbemerkung

Das Thema „Nutzung des öffentlichen Raums“ wird auf allen politischen Ebenen, in der Bundes- und Landespolitik ebenso wie auf kommunaler Ebene, kontrovers diskutiert. Besonders die Abgrenzung zwischen ordnungsrechtlich orientierten Maßnahmen und Angeboten der Jugendhilfe bleibt strittig, zumal auch auf kommunaler Ebene häufig die Ansicht vertreten wird, dass die Lösung von Konflikten im öffentlichen Raum vor allem die Jugendhilfe stärker als bisher herausfordere.

Die Ausarbeitung verfolgt auf der Grundlage eigener Erfahrungen als Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Konstanz in den Jahren 1998 bis 2011 das Ziel, Eckpunkte eines „Kommunalen Konzeptes zur Nutzung des öffentlichen Raums“ zu benennen, die verallgemeinerbar sind und den unterschiedlichen Akteuren vor Ort Hinweise geben können, ihr Handeln zielgerichteter, langfristiger und umfassender auszurichten. Die Ausarbeitung erfolgte im September 2015, die Zahlen der Tatverdächtigen in Baden-Württemberg aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurden nachträglich aktualisiert, um sie auf den aktuell verfügbaren Stand 2016 zu bringen.

1. Der öffentliche Raum in den Städten

1.1 Unterschiedliche Gruppierungen und NutzerInnenverhalten

Jede Stadt und Gemeinde hat unabhängig von ihrer Größe attraktive Plätze und Örtlichkeiten, die von allen Altersgruppen gerne genutzt werden: von Jungen ebenso wie von Alten, von Anwohnern ebenso wie von Familien. Sämtliche Plätze haben gemeinsam, dass sie für alle Gruppierungen uneingeschränkt zugänglich sind. Diese uneingeschränkte Zugänglichkeit fordert aber von allen Nutzer-Gruppierungen auch Toleranz und Rücksichtnahme gegenüber den Bedürfnissen und dem Verhalten der jeweils anderen Nutzer. Kommunale und gesellschaftliche Realität ist demgegenüber aber, dass kein öffentlicher Raum ohne verbindliche Regeln auskommt und es ganz entscheidend wird, wie die Umsetzung z.B. von örtlichen Satzungen oder Verordnungen organisiert ist und welche Akteure zu welchem Zeitpunkt in die Umsetzung einbezogen sind.

Ganz generell kann wohl in fast allen Städten und Gemeinden davon ausgegangen werden, dass sich das NutzerInnenverhalten so darstellt:

- Die ganz überwiegende Mehrzahl der NutzerInnen verhält sich unauffällig.
- Ein Teil der Jugendlichen und Erwachsenen verhält sich zwar polizeilich unauffällig, hinterlässt aber Müll wie Scherben, Essensreste Flaschen usw. und verursacht dadurch erhebliche Folgekosten.
- Ein kleiner Teil insbesondere von jungen Erwachsenen verhält sich vor allem abends nach 22.00 Uhr laut und auffällig, zumeist verbunden mit nicht unerheblichem Konsum von Alkohol.
- Bei den massiven Störern der öffentlichen Ordnung handelt es sich in der Regel um kleinere Gruppierung von jungen Menschen in unterschiedlicher Zusammensetzung an unterschiedlichen Orten, unter ihnen auch solche, die sich zum Teil – fast immer verbunden mit Konsum von Alkohol – gewalttätig verhalten.
- Die jeweiligen attraktiven Plätze dürften sich städteübergreifend in ihrer Nutzung ähnlich sein: während die Zeiten tagsüber bis ca. 22.00 Uhr überwiegend konfliktfrei und friedlich verlaufen, häufen sich die Beschwerden vor allem von Anwohnern nach 22.00 Uhr.

Daraus resultieren Handlungserfordernisse auf unterschiedlichen Ebenen: Ordnungsmaßnahmen, Polizeipräsenz und Jugendhilfemaßnahmen. Die jeweiligen Aufgabenbereiche erfordern zwar dem jeweiligen Auftrag entsprechend eigenständiges, aber auch aufeinander abgestimmtes Agieren. Unstrittig dürfte sein, dass eine Situation herzustellen, die auf Ordnungsmaßnahmen verzichtet, zwar als wünschenswert, nicht aber realistisch eingeschätzt wird. Dennoch muss Zielsetzung bleiben, in den Städten und Gemeinden auf einen gesellschaftlichen Konsens hin zu arbeiten, der die friedliche Nutzung des öffentlichen Raums allen Alters- und Interessengruppen ermöglicht. An einem solchen Konsens mit zu arbeiten sind die Ordnungsämter, die Stadtplanungsämter, die Jugendämter/Jugendarbeit ebenso gefordert wie die Polizei. Es geht also nicht nur um kurzfristiges Eingreifen, sondern sowohl um präventives, planerisches als auch ordnungsrechtliches Handeln.

1.2 Dialogmöglichkeiten und Grenzen

Den Dialog mit Anwohnern oder Betroffenen zu suchen und dabei nichts unversucht zu lassen, wer wollte das nicht. Oder anderes ausgedrückt: wer könnte eine solche Forderung eigentlich ablehnen? Einen Dialog tatsächlich zu führen, benötigt aber bestimmte Voraussetzungen, die nicht immer und nicht an jedem Ort gegeben sind.

Da die örtlichen attraktiven Plätze sehr unterschiedlich gestaltet sind und je nach Örtlichkeit zum Teil größere Ansammlungen verkraften (z.B. Parkanlagen, Seeufer, Neckarwiesen), zum Teil aber auch nur kleinere (Bushaltestellen, Brunnen, Schulhöfe, Parkplätze und Bahnhöfe in kleineren Gemeinden), gibt es auch nicht immer AnsprechpartnerInnen, die in einen regelmäßigen Dialog einbezogen werden können. Mit wechselnden Gruppierungen Vereinbarungen zu treffen, ist kaum möglich und setzt dem Wunsch lokaler Politik nach Beteiligung enge Grenzen. Zu diesem Ergebnis kommt auch der „Abschlussbericht der ethnographischen Orientierungsstudie (Prämediation) zu Konflikten im öffentlichen Raum in Konstanz“ von Dr. Franziska Becker.¹ Sie resümiert für die Konstanzer Situation, dass für einen erfolgreichen Dialog zur Lösung von Konflikten im öffentlichen Raum drei Voraussetzungen gegeben sein müssen:

- Freiwillige und dauerhafte Bereitschaft der jeweiligen Konfliktparteien, an Lösungen zu arbeiten;
- Der Dialog muss ergebnisoffen sein;
- Die Konstellation der Konfliktparteien muss stabil sein und mit einer relativ dauerhaften Teilnehmerschaft die Möglichkeit schaffen, mit legitimierte Sprechern der jeweiligen Gruppierungen zu kommunizieren.

Diese Schlussfolgerungen dürften sich zwar verallgemeinern lassen, die richtigen Schlüsse für ein lokales Konzept müssen allerdings jeweils vor Ort gezogen werden.

2. Merkmale eines kommunalen Konzeptes „Nutzung des öffentlichen Raums“

2.1 Integrationsstrategien

Die Interessenlagen an attraktiven, zumeist Anwohner nahen Plätzen sind naturgemäß sehr unterschiedlich. Junge Menschen wollen sich ohne Kontrolle und „jugendgemäß“, also auch mal etwas lauter, unterhalten können, unbeaufsichtigt sein und ungestört ihr Bier trinken, Familien wollen ihre Kinder ungefährdet toben lassen können, mögliche Anwohner wollen ihre (berechtigte) Ruhe, vor allem in den Abend- und Nachtstunden. Dass die Berücksichtigung aller Bedürfnisse nicht ohne Regelinhaltung möglich sein dürfte, liegt auf der Hand. Interessen zu gewichten oder zu bewerten, hätte zur Folge, dass Konflikte vorprogrammiert und Konsensbildungen fast nicht mehr möglich sind.

¹ Dr. Franziska Becker: „Abschlussbericht der ethnographischen Orientierungsstudie (Prämediation) zu Konflikten im öffentlichen Raum in Konstanz“, Konstanz, 7. August 2013, S. 20

Maßnahmen vor Ort sollten also immer die Zielsetzung verfolgen, die Nutzung des öffentlichen Raums nicht auf eine oder mehrere Zielgruppen zu begrenzen, sondern sie allen Gruppierungen zu ermöglichen.

2.2 Ämter und Behörden übergreifende Kooperation mit identischer Zielsetzung

Unterschiedliche Interessengruppen zu integrieren ist ein ehrgeiziges und anspruchsvolles Ziel, es zu verfolgen, erfordert einen langen Atem und vor allem eine gemeinsame Zielsetzung von unterschiedlichen Ämtern und Behörden. In der Regel muss diese erst erarbeitet werden, verbunden mit der Entwicklung eines gemeinsamen Bildes von „den Jugendlichen“ oder „den Erwachsenen“, die den öffentlichen Raum aufsuchen oder auch „besetzen“. Eine solche Diskussion zu führen und trotz unterschiedlicher Einschätzungen zu einer gemeinsamen Zielsetzung zu finden, lohnt sich, handelt es sich doch um einen längerfristigen Prozess der Konsensbildung:

- Attraktive Aufenthaltsorte im öffentlichen Raum für alle Personengruppen.
- Keine Verdrängung einer Gruppierung an periphere Standorte.
- Alters- und Zielgruppen übergreifender Konsens ohne Regeleinhaltungen und behördliche Hilfe und Kontrollmechanismen nicht herstellbar.
- Das „menschliche Grundbedürfnis auf Einhaltung der Nachtruhe“ ist nicht verhandelbar.
- Junge Menschen müssen an der Planung von Angeboten zur Herstellung einer besseren Infrastruktur beteiligt werden.

2.3 Übereinstimmende Abgrenzungen von Jugendhilfe, Suchthilfe, Ordnungsrecht und Polizei

In der Regel sind an solchen Diskussionsprozessen mindestens Jugendhilfe, Suchthilfe, Ordnungsamt und Polizei beteiligt, Stadtplanungsämter leider noch selten. Die aufgeführten übergeordneten Zielsetzungen machen aber deutlich, dass gerade auch die Stadtplanungsämter oder für Planung zuständige Dienststellen in kleineren Gemeinden zur Konsensbildung einen wichtigen Beitrag leisten können.

Eine konstruktive Kooperation von Institutionen mit unterschiedlichen Handlungsaufträgen setzt voraus, dass die jeweiligen Sichtweisen und Handlungsaufträge respektiert und akzeptiert werden.

Die Jugendhilfe hat in erster Linie die Aufgabe, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und „verfolgt nur mittelbar auch das Ziel, Auffälligkeit, Straffälligkeit vorzubeugen“.² Die Jugendhilfe soll „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 SGB VIII).

Die „universelle (Sucht) Prävention“ verfolgt das Ziel, „breite Bevölkerungsgruppen über die Folgen des Suchtmittelkonsums zu informieren und aufzuklären. Im Bereich der selektiven Prävention werden spezifische Angebote für Gruppen mit einem riskanten Alkoholkonsum entwickelt, die indizierte Prävention richtet sich an diejenigen, bei denen bereits Probleme entstanden sind.“³

Die Suchthilfe hat den Auftrag, Personen und deren Angehörige mit Problemen beim Suchtmittelkonsum zu beraten und zu behandeln und individuelle Lösungswege aus der Sucht zu entwickeln. Dazu gehört die Vermittlung in weiterführende Maßnahmen wie Entzug und Therapie oder andere alltagsbewältigende Hilfen in Arbeit, Familie und Freizeit. Darüber hinaus erfüllt die Suchthilfe den Auftrag der Prävention, Früherkennung und Frühintervention. Zielgruppen dafür sind insbesondere Kinder und Jugendliche sowie riskant konsumierende Erwachsene und ältere Menschen.

² Elfter Kinder- und Jugendbericht - Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Februar 2002, S. 238

³ Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung 2013, S. 49

Ordnungsämter und Polizei haben die Aufgabe, die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und die dazu vor Ort erlassenen Satzungen und Verordnungen durchzusetzen, notfalls durch repressive Maßnahmen wie Personenkontrollen oder Aufenthaltsverbote.

Die Stadtplanungsämter beschäftigen sich - verkürzt ausgedrückt - mit der Entwicklung der Stadt sowie mit den räumlichen und sozialen Strukturen in der Stadt und steuern die raumbezogene Infrastrukturentwicklung in der Stadt. Darauf aufbauend erarbeiten sie Planungskonzepte unter gerechter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange mit dem Ziel der Konfliktminimierung.⁴

Wenn also Klarheit über die unterschiedlichen Aufgaben besteht und Übereinstimmung über die daraus resultierenden Handlungsaufträge, ist der erste und vielleicht wichtigste Schritt getan, konstruktiv zu kooperieren und abgestimmt zu handeln.

2.4 Ämter und Behörden übergreifendes Maßnahmenkonzept

2.4.1 Infrastrukturmaßnahmen

Die Planungen von Infrastrukturmaßnahmen im öffentlichen Raum, die vor allem für junge Menschen interessant sein können, gleichzeitig aber so gelegen sind, dass Konflikte mit Anwohnern nicht bereits vorprogrammiert sind, bieten dann eine bessere Chance zur Konfliktminimierung, wenn in die Planung und Umsetzung betroffene junge Menschen einbezogen werden. Ein solches Herangehen setzt voraus, dass die verantwortlichen städtischen Ämter und vor allem die örtliche Kommunalpolitik die Konfliktminimierung im öffentlichen Raum als einen längerfristigen Prozess sieht und neben den notwendigen kurzfristigen Maßnahmen auch auf Verbesserungen der örtlichen Infrastruktur setzt.

2.4.2 Ordnungsmaßnahmen

Die Umsetzung von örtlichen Satzungen (Umweltschutz- und Polizeiverordnungen) zur Regulierung öffentlicher Plätze liegt bei den Ordnungsämtern und Polizeibehörden. Das staatliche Gewaltmonopol liegt aus gutem Grund bei der Polizei, nur sie ist befugt, zur Durchsetzung von in der jeweiligen Gemeinde vom Gemeinderat festgelegten Regeln letztlich auch Gewalt auszuüben, z.B. bei der vielleicht notwendigen Feststellung von Personalien. Dies können weder private Sicherheitsdienste noch Ordnungsämter und schon gar nicht Sozialarbeiter.

2.4.3 Die verschiedenen Aufgabenfelder des Jugendschutzes

Auch dem Jugendschutz kommt im öffentlichen Raum eine Bedeutung zu. Er lässt sich in zwei Bereiche gliedern, den Aufgaben nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz nach § 14 SGB VIII.

Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz

Der erzieherische Kinder- und Jugendschutz spielt in der Diskussion um die Abstimmung von Aufgaben im öffentlichen Raum nur eine untergeordnete Rolle und zielt eher auf die Sensibilisierung und Verhaltensänderung von gefährdeten Personen ab. Adressaten sind junge Menschen und Erziehungsberechtigte, aber auch andere Zielgruppen wie Lehrer, Mitarbeiter von erzieherischen Einrichtungen, Jugendgruppenleiter oder auch Gewerbetreibende. Als neues Arbeitsfeld dieses präventiven Aufgabenbereichs hat sich in den letzten Jahren vor allem die Beratung bei der Nutzung neuer Medien und Unterstützung in der Gesundheitsförderung herausgebildet.

⁴ Siehe Homepage der Stadt Nürnberg, Stadtplanungsamt und Homepages anderer Städte

Aufgaben nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG)

Vom erzieherischen Jugendschutz zu unterscheiden ist der sog. gesetzliche Jugendschutz, mit dem „jene Maßnahmen umschrieben werden, die Polizei, Ordnungsbehörden und Strafrechtsorganen obliegen, um mit repressiven Mitteln Gefahren von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit abzuwenden“.⁵ Hier geht es also vorwiegend nicht um Beratung, sondern Kontrolle und Intervention.

Adressat des 2. Abschnittes des JuSchG (§§ 4 – 10) sind nicht Kinder und Jugendliche, sondern die jeweils verantwortlichen Personen, die in der Lage sind, den Kindern und Jugendlichen den Aufenthalt oder die Betätigung zu gestatten oder zu verbieten:

- § 4 Gaststätten
- § 5 Tanzveranstaltungen
- § 6 Spielhallen, Glücksspiele
- § 7 Jugendgefährdende Veranstaltungen und Betriebe
- § 8 Jugendgefährdende Orte
- § 9 Alkoholische Getränke
- § 10 Rauchen in der Öffentlichkeit, Tabakwaren

Für die konzeptionellen Überlegungen zur Nutzung des öffentlichen Raums spielt § 8 JuSchG eine besondere Rolle, da zuständige Behörde gem. § 8 JuSchG nach der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem JuSchG die Ortpolizeibehörde (Ordnungsamt) ist und nicht das Jugendamt. Die Ortpolizeibehörde regelt mit der Polizei, wer welchen Aufgaben nachkommt und von wem das Jugendamt in schwierigen Fällen informiert wird. Die Information erfolgt im Nachgang zu konkreten Vorfällen, die von der Polizei aufgenommen worden sind.

Jugendgefährdend gem. § 8 JuSchG ist ein Ort nur dann, wenn „eine unmittelbare Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl“ eines Kindes oder Jugendlichen droht“. Die Zuständigkeit der Jugendhilfe ergibt sich also erst als mögliche Folge ordnungsrechtlicher Maßnahmen. Diese gesetzlich gewollte Aufgabentrennung zwischen ordnungsrechtlichen und sozialarbeiterischen Aufgaben ist sinnvoll und konsequent, damit beide Bereiche unabhängig voneinander ihrem jeweiligen Auftrag nachkommen können und Zuständigkeiten nicht verwischt werden.

Einen guten Überblick über die unterschiedlichen Aufgabenbereiche des Jugendschutzes gibt das „Positionspapier **Konfrontieren statt kontrollieren – Jugendschutz im Rahmen Mobiler Jugendarbeit** des Arbeitskreises Mobile Jugendarbeit im Rems-Murr-Kreis in Abstimmung mit der Polizeidirektion Waiblingen“, das als dritte Handlungsebene des Kinder- und Jugendschutzes noch den strukturellen Jugendschutz benennt, der auf die Schaffung kinder- und jugendgerechter Lebensbedingungen abziele. Wiesner bezeichnet diese Handlungsebene als eine dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz vorgelagerte Ebene, die als integraler Bestandteil der Jugendhilfe dazu beitrage, das in § 1 SGB Abs. 3 SGB VIII formulierte Ziel zu erreichen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“.⁶

⁵ Wiesner, Kommentar zum SGB VIII, 4. Auflage, S. 183

⁶ Wiesner, Kommentar zum SGB VIII, 4. Auflage, S. 181

2.4.4 Leistungen der Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe

Die Möglichkeiten, auf Angebote von Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe zurückgreifen zu können, sind vor Ort sehr unterschiedlich. Größere Städte mit eigenem Jugendamt verfügen über mehr Ressourcen als kleinere Gemeinden mit vergleichsweise geringeren Personalkapazitäten. Zwar sind der Kreativität vor Ort keine Grenzen gesetzt, das Angebotsspektrum dürfte sich aber in folgendem Rahmen bewegen:

- Aufklärungsaktionen an Schulen
- Kooperationsprojekte mit der Schulsozialarbeit
- Aktionen von offener und Mobiler Jugendarbeit, Streetwork
- Befragungen von jungen Menschen und Erwachsenen im öffentlichen Raum
- Aufklärungsaktionen von Suchtberatungsstellen

Die Angebote der Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe unterscheiden sich von den Ordnungsmaßnahmen grundsätzlich dadurch, dass sie vom Freiwilligkeitsprinzip ausgehen. Sie können also nur flankierend als Ergänzung zu anderen Maßnahmen eingesetzt werden. Darüber muss bei der Erarbeitung und Umsetzung eines lokalen Konzeptes zur Nutzung des öffentlichen Raums Konsens bestehen. Es sind nämlich nicht die mangelnden Angebote der Jugendarbeit, die Jugendliche den öffentlichen Raum aufsuchen lassen, sondern die Attraktivität der öffentlichen Plätze selbst. Zur uneingeschränkten Zugänglichkeit des öffentlichen Raums gibt es keine sozialpädagogische Alternative, die in der Lage wäre, an anderen Orten gleichwertigen „Ersatz“ zu bieten.

2.5 Bürgerschaftliches Engagement im öffentlichen Raum

Mit dem öffentlichen Raum werden häufig vorschnell Begriffe wie „Lärm, Müll, Alkohol, Sicherheitsdienst, Polizei oder Gewalt“ assoziiert. Der Begriff „Aufenthaltsqualität“ wird in diesem Zusammenhang nicht oder selten verwendet. Ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement bezieht sich eher auf Vereine, Wohlfahrtsverbände, Besuche in Pflegeheimen, Begleitung von Flüchtlingen oder die Unterstützung von jungen Menschen bei der Ausbildung. Sich ehrenamtlich zu engagieren, ist in vielen sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern möglich, es existiert eine meist bestens organisierte Struktur, ein Ehrenamt zu ermöglichen.

Sich im öffentlichen Raum ehrenamtlich zu engagieren ist individuell und strukturell schwieriger und noch wenig verbreitet. Entwicklungsmöglichkeiten dürften vor allem strukturell auch engere Grenzen gesetzt sein als anderen Aufgabenfeldern. In einigen Städten haben sich dennoch sog. Nachtwanderer - Initiativen gebildet, die – in den 80er Jahren in Schweden gegründet - von ihrem Selbstverständnis her sowohl zur Sicherheit im öffentlichen Raum als auch zur Stärkung des Gemeinwesens beitragen wollen. Allein, dass da jemand sei, der sich für die Jugendlichen interessiert, könne schon viel bewirken. Nachtwanderer wollen nach ihrem Selbstverständnis keine Sozialarbeiter und keine Polizisten sein. Sie „wollen

- anwesend sein, ohne sich aufzudrängen,
- in Stresssituationen beruhigen, ohne Partei zu ergreifen,
- Courage zeigen, wo andere wegschauen.

Nachtwanderer sind engagierte Bürger, die zu den Zeiten unterwegs sind, an denen Jugendliche ebenfalls auf Tour sind, vorwiegend am Wochenende zu später Stunde“.⁷

Die Nachtwanderer – Initiativen füllen eine Lücke zwischen sozialarbeiterischem Handeln und repressivem Eingreifen, die möglicherweise nur ehrenamtlich von engagierten Erwachsenen zu schließen ist. Die meisten jungen Menschen empfinden die Nachtwanderer offensichtlich weniger als weitere

⁷ Siehe die Homepages verschiedener Nachtwanderer-Gruppierungen

soziale Kontrolle, sondern eher als an ihren Problemen interessierte Bürger und treten ihnen offen gegenüber. In einigen Städten geht die Bereitschaft, sich solchen Initiativen anzuschließen, mittlerweile wieder zurück.

3. Lokale Alkoholpolitik als Bestandteil einer Gesamtkonzeption

3.1 Unterschiedliche Präventionsformen

Da im öffentlichen Raum der Konsum von Alkohol sowohl bei jungen Menschen als auch Erwachsenen offensichtlich „dazugehört“, sollte Bestandteil einer Konzeption zur Nutzung des öffentlichen Raums auch die lokale Alkoholpolitik sein. Einen lesenswerten „Evaluationsbericht einschließlich Handreichung und Materialien für die Durchführung eigener Projekte“⁸, hat der Baden-Württembergische Landesverband für Prävention und Rehabilitation gGmbH herausgegeben, der viele interessante Aspekte und Hinweise für die Praxis enthält.

Unterschieden werden in der Suchtprävention grundsätzlich zwei Formen der Prävention:

„Verhältnisprävention hat eine Verringerung der Verfügbarkeit von Suchtmitteln sowie die Schaffung und Festigung gesundheitsförderlicher Lebensbedingungen zum Ziel.

Verhaltensprävention hingegen setzt auf individueller Ebene an, fördert die Entwicklung von Lebenskompetenzen und stärkt die Eigenverantwortung“.⁹

Gelingt es den Kommunen, beide Ansätze erfolgreich zu verbinden, dürfte sich eine Vielfalt präventiver Möglichkeiten ergeben. In den unterschiedlichen Veröffentlichungen über lokale Alkoholpolitik besteht im Prinzip über Herangehensweisen, Zielsetzungen und Maßnahmenpläne große Übereinstimmung.

3.2 Zielsetzungen von Prävention

Als Zielsetzungen werden übereinstimmend genannt:

- Verringerung des Missbrauchs von Alkohol und alkoholbedingter Gewalt
- Förderung des verantwortungsvollen Umgangs mit Alkohol
- Beruhigung der Situation (für Anwohner) durch Präsenz von Ordnungskräften
- Sensibilisierung junger Menschen für riskanten Alkoholkonsum durch Fachkräfte der Jugend- und Suchthilfe

3.3 Lokaler Maßnahmenplan für unterschiedliche Bereiche

Voraussetzung, einen lokalen Maßnahmenplan zu erarbeiten und dann erfolgreich umzusetzen, ist eine differenzierte örtliche Situationsanalyse und Bedarfserhebung. Ein Maßnahmenplan könnte sich auf folgende (gesellschaftliche) Bereiche bzw. Zielgruppen beziehen:

- Regeln für den Umgang von Alkohol im öffentlichen Raum
- Feste und Partys (Festkultur)

⁸ Lokale Alkoholpolitik – Ein Projekt des Baden-Württembergischen Landesverbandes für Prävention und Rehabilitation gGmbH, Februar 2013

⁹ „Grundlagenpapier Suchtprävention in Baden-Württemberg“ des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden Württemberg, Juni 2010

- Gastronomie, Tankstellen, Kioske und Einzelhandel
- Schule und Eltern
- Sportvereine und Jugendverbände

Als entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung wird in den verschiedenen Veröffentlichungen immer wieder betont, sowohl einen kultur- und generationsübergreifenden Dialog in der Bevölkerung zu initiieren als auch für den Ansatz genügend personelle, finanzielle, strukturelle, fachliche und organisatorische Ressourcen zur Verfügung zu haben.

4. Auftrag und Rolle von Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe

Als Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Konstanz von 1998 bis September 2011 war ich mit dem Thema „Nutzung des öffentlichen Raums“ über Jahre befasst und damit vertieft und ganz grundsätzlich mit der Problematik des Auftrages und der Rolle der Jugendhilfe sowie den Grenzen der Jugendhilfe. Die außerordentlich interessante und zugleich konflikthafte Beschäftigung mit diesem schwierigen Thema mündete 2010 in die Erarbeitung eines Konzeptes „Jugend im öffentlichen Raum“, das am 18. März 2010 mit nur einer Gegenstimme vom Konstanzer Gemeinderat verabschiedet wurde und in seinen Grundaussagen auch heute noch Gültigkeit hat.¹⁰ Insofern kann ich mich - überwiegend und nur unwesentlich geändert bzw. ergänzt - auf die damals von mir verfassten Aussagen zu Auftrag und Rolle der Jugendhilfe beziehen. Diese Problematik etwas ausführlicher darzustellen, hat seine Rechtfertigung darin, dass in den letzten Jahren immer wieder zu beobachten war, dass die Verantwortung für ein friedliches Miteinander im öffentlichen Raum stärker der Jugendhilfe zugeschoben wird.

4.1 Auftrag und Rolle der Jugendhilfe

Von der Jugendhilfe zu fordern, wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Jugendkriminalität allgemein oder Gewalt und Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum zu nehmen, verkennt den gesetzlich vorgegebenen Auftrag der Jugendhilfe, die in erster Linie das Ziel verfolgt, durch das Vorhalten einer ausreichenden Infrastruktur an Beratungs-, Betreuungs- und Freizeitmaßnahmen sowie die Bereitstellung und Vermittlung familienunterstützender und existenzsichernder Hilfen Ausgrenzungsprozesse zu vermeiden bzw. abzubauen und zur Entwicklung einer stabilen und selbstbewussten Persönlichkeit beizutragen.

Unbestritten ist dabei, dass eine differenziert ausgebaute Infrastruktur der Jugendhilfe insbesondere durch Angebote, die sich grundsätzlich an alle jungen Menschen richten und deren Interessen zielgruppenspezifisch berücksichtigen, präventive Wirkung im Hinblick auf Jugenddelinquenz entfaltet. Aufgabe der Kommune ist es also unabhängig von der primären Elternverantwortung, angefangen im Kindergarten, Angebote zur Verfügung zu stellen, die in der Lage sind, die Persönlichkeit der Kinder und später Jugendlichen zu stärken und damit kriminalpräventiv zu wirken.

In der Konstanzer Gemeinderatsvorlage von 2010 wurde auch darauf hingewiesen, dass sich mit dem Thema „Entwicklung der Jugendkriminalität“ und möglichen Antworten der Kinder- und Jugendhilfe auch der 11. Kinder- und Jugendbericht beschäftigt hat und bezogen auf den Stellenwert der Kinder- und Jugendarbeit als Teil der Jugendhilfe bei der Bekämpfung der Jugendkriminalität zu folgendem Ergebnis kommt:

„Kaum eine Auseinandersetzung mit Delinquenz, Gewalt und Rechtsextremismus von Kindern und Jugendlichen kommt in den letzten Jahren ohne den Hinweis auf die Notwendigkeit von Prävention

¹⁰ Konzeption „Jugend im öffentlichen Raum“ – Gemeinderatsvorlage GR 2010-043 / JHA 2010-160 vom 18.03.2010, siehe auch Homepage der Stadt Konstanz <http://www.konstanz.de/soziales/00626/index.html>

aus. Der allgemeine Konsens, stärker präventiv wirksam zu werden, hat dabei nicht nur eine ganze Reihe neuer Modellprojekte und -konzepte entstehen lassen, sondern auch zu durchaus problematischen weit reichenden Erwartungen an die Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich ihrer kriminalpräventiven Funktion und Aufgabe geführt....

Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass die Kinder- und Jugendhilfe im günstigsten Fall Beiträge zur primären Kriminalprävention im Kindes- und Jugendalter leisten kann. In diesem Sinne verfolgt sie mit ihren Angeboten mittelbar – und eben nicht unmittelbar – auch das Ziel, Auffälligkeit, Straffälligkeit vorzubeugen. Mehr zu versprechen, wäre hinsichtlich der Aufgabe primärer Kriminalprävention vermessen.“¹¹

Das Thema Nutzung des öffentlichen Raums setzt automatisch die Frage der Kooperation von Jugendhilfe und Polizei auf die Tagesordnung, mit dem sich am 01.06.2007 auch die Jugend- und Familienministerkonferenz beschäftigt hat und u.a. zur Zusammenarbeit von Jugendhilfe, Schule, Gesundheitswesen und Polizei in einer gemeinsamen Empfehlung die Bedeutung und Berechtigung der unterschiedlichen Herangehensweisen der verschiedenen Beteiligten betont und darauf hingewiesen hat, *„dass jede Institution ihre eigenen Kontroll-, Interventions- und Hilfestrategien bzw. Hilfsmöglichkeiten hat. Das Wissen um die unterschiedlichen Handlungsbedingungen der Akteure ist eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit“*. Es gebe *„nicht einen allgemein gültigen richtigen Weg, sondern aus der Spezifik des Einzelfalls sei zu beurteilen und zu entscheiden, welches Herangehen sachgerecht sei und ob z.B. eher ein kontrollierender oder helfender Ansatz gewählt und eine entsprechend ausgerichtete Institution tätig werden müsse.“¹²*

4.2 Die Grenzen der Jugendhilfe

Mit der Entwicklung der Jugendkriminalität und den Grenzen der Einflussmöglichkeiten der Jugendhilfe hat sich am 20.6.1997 die Jugendministerkonferenz aller Bundesländer befasst und in einer damals viel beachteten und auch heute noch uneingeschränkt gültigen Erklärung ausdrücklich auf soziostrukturelle Hintergrundfaktoren hingewiesen, die unbedingt zu beachten sind:

„Wohnraum, Arbeit und Ausbildung sind ein knappes Gut. Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt verursachen soziale Unsicherheit. Tendenzen der Individualisierung von Lebensführungen und Pluralisierung von Lebenslagen gehen einher mit vielfältigen Risiken für das Aufwachsen Jugendlicher....Delinquentes Verhalten entsteht demnach aus einer Kombination vieler Faktoren, zu denen individuelle und biographische Besonderheiten ebenso zählen wie auslösende Gelegenheiten. Der Entwicklungsverlauf strafbaren Verhaltens ist abhängig vom Grad der Integration in und Stabilisierung durch das soziale Umfeld, Schule, Ausbildung und Arbeit und dem Vorhandensein sozialer Perspektiven. Erklärungsansätze, die sich nur auf einen einzelnen Faktor beziehen, greifen zu kurz.“ Aus diesem Grund wird die Einflussnahme auf Delinquenz als *„eine Aufgabe verschiedener Politikbereiche und für alle in Staat und Gesellschaft Verantwortlichen“* definiert und gerade nicht als eine vorrangige Aufgabe der Kommune oder gar der Jugendhilfe. *„Kriminalprävention ist eine umfassende Aufgabe, die ein gemeinsames Handeln vor Ort erfordert. Dies kann nur sinnvoll geschehen, wenn kooperative Netze geschaffen werden. In vielen Ländern sind hierzu besondere Netzwerke gegen Gewalt an Schulen und im gesamten Umfeld, Arbeitskreise zur Bekämpfung der Jugendkriminalität sowie gemeinsame Kooperationsformen von Jugendhilfe, Schule, Justiz und Polizei zur sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen entstanden... Die Grenzen der Einflussmöglichkeiten der Jugendhilfe müs-*

¹¹ Elfter Kinder- und Jugendbericht – Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Jugendhilfe in Deutschland, Februar 2002 S. 238 ff.

¹² Jugend- und Familienministerkonferenz 31.05/01.06.2007 in Potsdam: TOP 7 – Qualitätsmerkmale und Rahmenbedingungen eines wirksamen Kinderschutzes in Deutschland – Gemeinsame Empfehlungen der Jugend- und Familienministerkonferenz und der Kommunalen Spitzenverbände, S. 18/19

sen vor dem Hintergrund aktueller gesamtgesellschaftlicher Veränderungen deutlich gesehen werden.“¹³

In der Antwort der Bundesregierung vom 23.7.97 auf die Große Anfrage der SPD - Bundestagsfraktion „Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien“, die in Fachkreisen parteiübergreifend große Anerkennung gefunden hat, heißt es zu den Grenzen der Jugendhilfe:

„Die öffentliche Jugendhilfe als Teil des Sozialleistungssystems kann Ursachen, die zu Armut und sozialer Ausgrenzung führen, nicht unmittelbar beeinflussen. Der Kinder- und Jugendhilfe kommt in diesem Zusammenhang eine nachgeordnete Funktion zu.... Für die Integration der nachwachsenden Generation in die Gesellschaft sind nach wie vor Ausbildung, Beruf und Arbeitsleben von grundlegender Bedeutung. Insofern kommt einer ausbildungs- und arbeitsplatzfördernden Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der unterschiedlichen Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Sozialpartner) besonderes Gewicht zu, um einem Anwachsen von Risiko- und Randgruppen entgegenzuwirken. Es ist Aufgabe der verschiedenen verantwortlichen Sozialisierungsträger - Familie, Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Berufsausbildung und Arbeitsleben -, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Indem sie ihren eigenen Aufgaben nachkommen, tragen sie damit der Sache nach zugleich zur Kriminal- und Gewaltprävention bei, auch wenn dies in den fachlichen und politischen Ansätzen im engeren Sinn häufig nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt.“¹⁴

4.3 Der spezielle Auftrag der Suchtprävention und Suchthilfe

Welche Aufgaben die Suchtprävention im öffentlichen Raum übernehmen kann, hängt sehr stark von den örtlichen Strukturen ab und sollte im Rahmen der oben dargestellten lokalen Alkoholpolitik beurteilt werden. Ebenso wie der Jugendhilfe kommt aber auch der Suchtprävention und Suchthilfe eine nachgeordnete Funktion gegenüber Ordnungsmaßnahmen zu.

Wie bereits oben ausgeführt, verfolgt die „universelle (Sucht) Prävention“ das Ziel, „breite Bevölkerungsgruppen über die Folgen des Suchtmittelkonsums zu informieren und aufzuklären. Im Bereich der selektiven Prävention werden spezifische Angebote für Gruppen mit einem riskanten Alkoholkonsum entwickelt, die indizierte Prävention richtet sich an diejenigen, bei denen bereits Probleme entstanden sind.“¹⁵

Denkbar wäre im Sinne einer selektiven Prävention, dass sich auch die Suchtberatungsstellen an temporären Aktionen im öffentlichen Raum beteiligen, um wie in Freiburg praktiziert, „beruhigend auf die Atmosphäre einwirken und konkrete Hilfeangebote machen zu können“. Seit Herbst 2011 kümmert sich in Freiburg das Projekt „PräRIE-abgefahren“ auch um die Prävention alkoholbedingter Jugendgewalt. Das Projekt verknüpft zwei erfolgreiche PräRIE-Konzepte („Peer-Beratung“ und „Nachtwanderer“) und wird in Kooperation mit der Polizeidirektion Freiburg und der Freiburger Verkehrs-AG (VAG) realisiert.¹⁶

Die Grenzlinie zwischen Suchtprävention und Suchthilfe ist zwar fließend, da sowohl der vorbeugende als auch direkt unterstützende Aspekt nicht ohne weiteres voneinander trennbar sind. Dennoch lässt sich im Unterschied zur Prävention der spezielle Auftrag der Suchthilfe verkürzt so definieren, dass Personen und deren Angehörige, die Schwierigkeiten mit Suchtmitteln haben und Orientierung benötigen, folgende individuelle Hilfen erhalten können:

¹³ Jugendministerkonferenz 20.06.1997 zur Entwicklung der Jugendkriminalität

¹⁴ Antwort der Bundesregierung vom 23.7.97 auf die Große Anfrage der SPD - Bundestagsfraktion „Jugendstrafrecht und Präventionsstrategien“

¹⁵ Drogen- und Suchtbericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung 2013, S. 49

¹⁶ Nähere interessante Informationen sind auf der Homepage der Stadt Freiburg zu erhalten.

- Information der Betroffenen über Suchtmittel
- Entwicklung individueller Lösungswege aus der Sucht und Unterstützung bei der Umsetzung
- Vermittlung in weiterführende Maßnahmen, Entzug und Therapie
- Hilfestellung bei der Beantragung der Kostenübernahme für die Behandlung

In die Überlegungen, auch Suchtberatungsstellen in mögliche Aktionen im öffentlichen Raum einzu- beziehen, sollten – je nach örtlicher Situation - auch die kommunalen Suchtbeauftragten einbezogen werden, die – mit Zuschüssen des Sozialministeriums Baden-Württemberg unterstützt – sowohl für die Suchtprävention als auch die Koordination der Suchtkrankenhilfe und die Suchthilfeplanung zu- ständig sind.

5. Schwerpunktsetzungen und lokale Vorgehensweisen

In den bisherigen Ausführungen habe ich bereits darauf hingewiesen, dass wesentliches Merkmal eines Nutzungskonzeptes für den öffentlichen Raum die Ämter und Behörden übergreifende Koope- ration ist. Nach Klärung der unterschiedlichen Rollen und Aufträge sowie der Rechtslage gilt es, bei den lokalen Vorgehensweisen eine ausgewogene Maßnahmenbalance zu entwickeln.

Entscheidend für eine Umsetzung der örtlichen Satzungen und Polizeiverordnungen sind die Maß- nahmen von Polizei und Ordnungsamt/Ortspolizeibehörde. Nur sie - und nicht die Angebote der Ju- gend- oder Suchthilfe - sind auch in der Lage, betroffenen Anwohnern zu signalisieren, dass Re- geleinhaltungen im öffentlichen Raum nicht nur erforderlich sind, sondern deren Nichteinhaltung auch konsequent verfolgt wird.

Um der Aufgabe, die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, gerecht zu werden, stehen den Ordnungsämtern verschiedene Rechtsgrundlagen zur Verfügung.¹⁷

Um beispielsweise Aufenthaltsverbote bei schwerwiegenden Ordnungsstörungen anzudrohen und auszusprechen, wurde bis zur erfolgten Novelle des Polizeigesetzes im Jahr 2008 die polizeiliche Ge- neral Klausel nach §§ 1 und 3 Polizeigesetz (PolG) angewandt. Im Zuge der Novellierung wurde der § 27 a PolG als neuer Paragraph eingefügt. Danach können Aufenthaltsverbote nur noch ausgespro- chen werden, wenn zu befürchten ist, dass der oder die Betreffende eine Straftat begeht oder zu deren Begehung beitragen wird. Damit ist das Instrument der Aufenthaltsverbote außerordentlich erschwert worden.

- Alkohol- und Glasverbote, bezogen auf einen bestimmten Anlass /bestimmte Veranstaltung, können als Allgemeinverfügung nach §§ 1 und 3 des PolG erlassen werden.
- Temporäre Alkohol- und Glasverbote, wie sie beispielsweise in der Stadt Konstanz gemäß §§ 1 Abs. 1 und 10 Abs. 1 PolG angewandt wurden, hatte der VGH Baden-Württemberg für nicht zulässig erklärt, da sie nicht die „Anforderungen erfüllen, die an die Annahme einer abstrakten Gefahr i.S.d. §§ 1 und 10 PolG zu stellen sind“.¹⁸

Grundsätzlich sollte angestrebt werden, behördliche Kontrollen nicht erst zu veranlassen, wenn Ord- nungswidrigkeiten oder Straftaten vorliegen, sondern schon im Vorfeld. So hatten sich z.B. in der Stadt Konstanz neben vielen direkt betroffenen Bürgern interessanterweise auch Schülerverep- reter

¹⁷ Siehe auch Konzeption der Stadt Konstanz „Jugend im öffentlichen Raum“

¹⁸ Mit der Begründung, dass diese Anforderungen nicht erfüllt seien, hatte der VGH Baden-Württemberg 2012 die Polizeiverordnung der Stadt Konstanz für unwirksam erklärt, die ein Mitführen von Glasflaschen, Gläsern und jeglichen sonstigen Behältnissen aus Glas, Porzellan oder anderen zerbrechlichen Materialien zum Schutz des frei zugänglichen Seeufers untersagt hatte. Darüber hinaus seien „Risikobewertungen und -bewältigungen im Bereich der Gefahrenvorsorge von den polizeilichen Verordnungsermächtigungen nicht erfasst; für derartige Regelungen bleibt allein der Gesetzgeber zuständig.“

dafür ausgesprochen, in den früheren Abendstunden präventive Streifengänge durch Polizei und/oder Ordnungsamt durchzuführen und bei konkreten Vorfällen mit einer schnellen Präsenz zu reagieren.

Da ordnungsrechtliche Maßnahmen alleine die Probleme im öffentlichen Raum auch nicht lösen können, kommt der Ausgewogenheit des Maßnahmenpaketes eine besondere Bedeutung zu. Zusätzliche regelmäßige oder temporäre Aktionen z.B. von Offener und Mobiler Jugendarbeit, Streetwork, Suchtberatungsstellen oder Nachtwanderern und die Planung weiterer Infrastrukturmaßnahmen müssen sich in ein Gesamtkonzept einfügen und nicht den Eindruck erwecken, dass sie eine Alternative zu Ordnungsmaßnahmen sein können.

Da die Polizei nach § 26 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG) verpflichtet ist, das Jugendamt in allen Fällen, in denen Maßnahmen zum Schutze Minderjähriger erforderlich erscheinen, zu unterrichten, sollten zwischen Polizei und örtlichem Jugendamt auf der einen Seite und unter Beachtung des Datenschutzes zwischen den Jugendämtern und kreisangehörigen Städten auf der anderen Seite verbindliche Absprachen getroffen werden, wie mit den Polizeimeldungen verfahren wird. Immerhin betrifft ein nicht unerheblicher Teil dieser Meldungen Vorkommnisse im öffentlichen Raum.

Um ein ausbalanciertes Vorgehen erreichen zu können, bedarf es eines regelmäßigen Austausches zwischen Ordnungsamt, Polizei, Stadtplanung, Jugendhilfe (bzw. zuständiger Stelle für Jugendförderung/Kinder- und Jugendarbeit) und Suchtprävention/Suchthilfe. Vor allem, wenn es um die (kurzfristige) Planung von (kleineren) Verbesserungen der Infrastruktur geht, sollten betroffene junge Menschen, Erwachsene oder Anwohner beteiligt werden.

6. Das Medienbild von Jugend und die statistische Realität der Jugendkriminalität

Das Bild von Jugend wird heute wesentlich geprägt von dem Wissen aus Medien wie örtlichen Zeitungen, Fernsehen, Internet. Allerdings weicht die durch Medien vermittelte Realität von der direkt erlebten Erfahrungswelt und empirisch belegbaren Fakten erheblich ab. Der Konstanzer Kriminologe Prof. Dr. Heinz drückt diesen Zusammenhang so aus: „Einschätzungen und polizeilich registrierte Kriminalität stimmen umso weniger überein, je mehr auf Fremdinformationen, namentlich durch die Medien, zurückgegriffen werden muss.“ Die polizeilich registrierte Kriminalität stehe im Widerspruch zur „gefühlten Kriminalität“.

Die harten Fakten sehen so aus, dass sich die Zahl der Tatverdächtigen in Baden-Württemberg im Jahre 2015 mit 52.866 tatverdächtigen Personen im Alter von 14 bis unter 21 Jahren auf dem Niveau des Jahres 2000 bewegt und nach dem Höhepunkt im Jahre 2004 in den Jahren von 2007 bis 2013 kontinuierlich rückläufig war. Erst 2014 und 2015 sind wieder Anstiege zu verzeichnen, die sich aber noch unterhalb der Zahlen für 2009 bewegen.¹⁹ Der Jahresbericht 2016 „Jugendkriminalität und Jugendgefährdung“ des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg stellt fest, dass 2016 die Zahlen sowohl bei den Jugendlichen als auch den Heranwachsenden gegenüber 2015 wieder rückläufig sind.

Diesem längerfristigen absoluten Rückgang entspricht auch der prozentuale Rückgang der Altersgruppe der 14 bis unter 21 jährigen jungen Menschen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung. Betrug der Anteil 2005 noch 6,70%, war 2014 nur noch ein Anteil von 6,06% zu verzeichnen. 2015 stieg mit der höheren Zahl der tatverdächtigen 14 bis unter 21 jährigen Personen auch der Anteil wieder auf 6,30% an, liegt damit aber noch unter dem Niveau des Jahres 2000 mit 6,47%.

¹⁹ Polizeiliche Kriminalstatistik Baden-Württemberg – PKS

Wer diese objektiven Fakten nennt, setzt sich leider immer noch zu häufig dem Vorwurf aus, die Jugendkriminalität verharmlosen zu wollen. Darum geht es aber nicht. Es geht um die Darstellung eines realistischen Bildes und objektiver Fakten, nicht um „gefühlte Kriminalität“.

In der Diskussion um die Nutzung des öffentlichen Raums ist es also nicht unwichtig, die jeweiligen örtlichen Zahlen der PKS zur Verfügung zu haben, um damit auch statistisch untermauern zu können, dass sich die dargestellte Maßnahmenbalance auf eine kleine Personengruppe bezieht.

7. Schlussfolgerungen

Unabhängig davon, dass jeweils vor Ort entschieden werden muss, wie ein „Nutzungskonzept öffentlicher Raum“ gestaltet ist und welche Schwerpunkte gesetzt werden, lassen sich einige grundsätzliche Annahmen durchaus verallgemeinern.

- (1) Attraktive Plätze im öffentlichen Raum sollen von Menschen aller Alters- und Interessengruppen genutzt werden können. Zielsetzung ist nicht, einzelne Nutzergruppen an periphere Standorte zu verdrängen.
- (2) Es bedarf einer Ämter und Behörden übergreifenden Gesamtkonzeption „Nutzung des öffentlichen Raums“ und einer Kooperation der verschiedenen Ämter und Behörden mit identischer Zielsetzung sowie einer von allen Beteiligten mitgetragenen Abgrenzung der Handlungsfelder von Polizei, Ordnungsrecht, Stadtplanung, Jugendhilfe und Suchthilfe.
- (3) Nur eine Minderheit junger Menschen und Erwachsener verhält sich im öffentlichen Raum auffällig und fordert die Kommune zum Handeln heraus.
- (4) Bei massiven Störungen handelt es sich meist um Gruppierungen junger Menschen in meist unterschiedlicher Zusammensetzung an unterschiedlichen Orten, verbunden mit missbräuchlichem Konsum von Alkohol.
- (5) Die Erfahrungen zeigen, dass vor allem eine ausgewogene Maßnahmenbalance der unterschiedlichen Akteure wie Polizei, Ordnungsamt, Stadtplanung, Jugendhilfe und Suchtprävention/Suchthilfe zum Erfolg führen kann.
- (6) Es sind nicht die mangelnden Angebote der Jugendarbeit, die Jugendliche den öffentlichen Raum aufsuchen lassen, sondern die Attraktivität der öffentlichen Plätze selbst.
- (7) Zur uneingeschränkten Zugänglichkeit des öffentlichen Raums gibt es keine sozialpädagogische Alternative.
- (8) Das Einhalten von Regeln, Rücksicht nehmen und Toleranz üben gilt ausnahmslos für alle.
- (9) Die Durchsetzung von örtlichen Polizeiverordnungen und Satzungen ist in erster Linie eine ordnungsrechtliche Aufgabe, eine Verantwortungsverschiebung auf die Jugendhilfe darf nicht erfolgen.
- (10) Es müssen immer wieder Zeichen (durch Verwaltung und Politik) gesetzt werden, dass die Interessen von jungen Menschen ernst genommen werden.
- (11) Der Dialog zwischen Behörden und insbesondere jungen Menschen beginnt bereits bei der Planung von Infrastrukturmaßnahmen und darf auch bei einer möglichen konflikthaften Umsetzung nicht abreißen.

Ein örtliches Konzept zur Nutzung des öffentlichen Raums zu erstellen, erfordert also Zeit, Kooperation unterschiedlicher Behörden und Klarheit über die jeweiligen Handlungsaufträge. Diese Darstellung kann hoffentlich dazu beitragen, einen konstruktiven Diskussionsprozess darüber zu fördern.