



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

Akteure, Bilder und Maßnahmen in der städtischen Sicherheitsproduktion





DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur

DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

Impressum

Die Herstellung von Sicherheit in der Stadt Hamm –
Akteure, Bilder und Maßnahmen in der städtischen Sicherheitsproduktion

Bericht zur Analyse der Sicherheitsproduktion in der Fallstudienstadt Hamm im
Rahmen des Forschungsprojektes DynASS – Dynamische Arrangements städtischer
Sicherheitskultur

Autoren: Jan Abt & Henry Wilke

Mitarbeit von: Josiane Meier, Ricarda Pätzold, Larissa Rensing, Hanna Blieffert,
Helmut Tausendteufel, Jessica Kramer und Kay S. Voigt

Fotos: Eigene Aufnahmen und www.hammwiki.de

Technische Universität Berlin

Institut für Stadt- und Regionalplanung

Hardenbergstraße 40a, Sekr. B4, 10623 Berlin

abt@isr.tu-berlin.de

www.dynass-projekt.de

Berlin, April 2013



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | EINLEITUNG | 4 |
| 2 | FALLSTUDIENSTADT HAMM | 7 |
| 2.1 | STÄDTISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER LOKALEN SICHERHEITSPRODUKTION | 8 |
| 2.2 | SICHERHEITSLAGE UND SICHERHEITSARCHITEKTUR | 13 |
| 2.3 | ZWEI ORTE DYNAMISCHER SICHERHEIT – DIE UNTERSUCHUNGSRÄUME IN HAMM | 20 |
| 3 | „DEN HAMMER NORDEN KANN MAN NICHT ALLEINE LASSEN“ – SICHERHEITSPRODUKTION IM HAMMER NORDEN | 22 |
| 3.1 | ZWISCHEN BAHNGLEISEN UND VERANTWORTUNGSBEREICHEN..... | 23 |
| 3.2 | DIE ENTWICKLUNG VON QUARTIER UND SICHERHEITSLAGE IM HAMMER NORDEN..... | 24 |
| 3.3 | OBJEKTIVIERTE SITUATION UND DYNAMIK DER SICHERHEITSLAGE IM HAMMER NORDEN..... | 28 |
| 3.4 | AKTEURE UND KONSTELLATIONEN DER SICHERHEITSARBEIT | 28 |
| 3.5 | SICHERHEITSBILDER | 38 |
| 3.6 | STRATEGIEN, MAßNAHMEN UND DEREN ZUSAMMENWIRKEN | 48 |
| 4 | „ALS ICH DIESE ANLAGE HIER VOR ZEHN JAHREN VORGEFUNDEN HABE, DA WAR DAS SO EINE ART ‚URBANER DRSCHUNDEL‘“ – SICHERHEITSPRODUKTION IM HAMMER OSTRING | 54 |
| 4.1 | GARTENDENKMAL AM INNENSTADTRAND – DER HAMMER OSTRING | 55 |
| 4.2 | DIE ENTWICKLUNG VON GEBIET UND SICHERHEITSLAGE IM HAMMER OSTRING..... | 56 |
| 4.3 | AKTEURE UND KONSTELLATIONEN – PLANERISCHE DOMINANZ DER UMGESTALTUNGSDISKUSSION..... | 58 |
| 4.4 | SICHERHEITSBILDER | 59 |
| 4.5 | STRATEGIEN, MAßNAHMEN UND DEREN ZUSAMMENWIRKEN | 63 |
| 5 | DIE STÄDTISCHE SICHERHEITSPRODUKTION IN HAMM | 66 |
| 5.1 | GRUNDPRINZIPIEN STÄDTISCHER SICHERHEITSPRODUKTION | 67 |
| 5.2 | ANSATZPUNKTE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG EINER STÄDTISCHEN SICHERHEITSPOLITIK IN HAMM..... | 72 |
| 6 | QUELLEN | 74 |



1 Einleitung

Innerhalb des Forschungsprojektes „Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“ (DynASS) wurden u. a. drei Studien zur Wahrnehmung und Herstellung von Unsicherheit und Sicherheit in Leipzig, Hamm und Nürnberg durchgeführt. An sechs Orten bzw. kleineren Gebieten innerhalb dieser Städte wurden die jeweils relevanten Akteursnetzwerke und die praktizierte Sicherheitspolitik eruiert und in ihren Bezügen zum städtischen Leben sowie den daraus resultierenden Wechselwirkungen zur städtischen Sicherheit dargestellt. Mit den „Stadtberichten“ zu Leipzig, Nürnberg und Hamm werden die Ergebnisse dieser Studien vorgelegt.

Die Untersuchung erfolgte in der Perspektive drei unterschiedlicher Raumebenen. Eine wichtige Ausgangsthese war, dass die Herstellung von Sicherheit von gesamtstädtischen Prozessen nicht abgelöst werden kann. Insoweit waren die Städte auch als Ganzes in den Blick zu nehmen. Der Beobachtungsschwerpunkt lag aber auf der lokalen Ebene: Hier entstehen im Zusammenspiel mit der Wahrnehmung lokaler Problemlagen die zu beobachtenden „dynamischen Arrangements städtischer Sicherheitsproduktion“. Aus systematischen Gründen sollten die Untersuchungsgebiete über ein gewisses Spektrum an städtischen Räumen streuen: z.B. Grünflächen, Wohngebiete und Gewebeareale. In jeder Stadt wurden jeweils zwei Quartiere untersucht, bei denen sich durch eine Vorrecherche abzeichnete, dass sie sich in den letzten Jahren im Sinne der Sicherheit entweder positiv oder negativ entwickelt hatten. Dem aktuellen Sicherheitsverständnis (vgl. BMI, BMJ, 2006: S. 485ff) folgend war es dabei unerheblich, ob die Entwicklung „gefühlte“ oder „gemessen“ wurde. Auf einer dritten Raumskala („Mikrostudien“) wurde schließlich die



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

Wahrnehmung städtischer Sicherheit sehr kleinräumig an bestimmten Plätzen innerhalb der Untersuchungsgebiete nachvollzogen.

Ausgewählt wurden in Leipzig zwei ähnlich strukturierte Wohnviertel. Im „*Leipziger Osten*“ gibt es eine offene Drogenszene (sichtbarer Drogenhandel und -konsum) und Imageprobleme. Viele Leipziger sehen dort eine Verschlechterung der Lage oder Stagnation. Im „*Leipziger Westen*“ hingegen herrscht Aufbruchsstimmung. Störungen und Probleme spielen hier nur noch eine untergeordnete Rolle. In Nürnberg führte in der überwiegend gewerblich genutzten Gegend um die „*Fuggerstraße*“ im Stadtteil Schweinau/St. Leonhard ein ausufernder Gebrauchtwagenhandel mit überwiegend osteuropäischer Kundschaft zur Verunsicherung von Anwohnern und schließlich zu Protesten in der Bevölkerung. Nach einem Rückgang des Handels und sichtbaren städtebaulichen Maßnahmen hat sich die Situation mittlerweile deutlich beruhigt. Der „*Plärrer*“ ist ein Nürnberger Traditionsort und Verkehrsknotenpunkt, an dem sich zunehmend Spielhallen ansiedeln – für viele Nürnberger ein Zeichen für eine schleichende Abwärtsentwicklung des ohnehin kriminalitätsbelasteten Ortes. In Hamm wurde mit dem „*Hammer Norden*“ ein Wohnviertel ausgewählt, das Anfang der 1990er Jahre durch Jugendkriminalität und soziale Probleme in die Schlagzeilen geriet. Aus engagierten Bürgern, städtischen Akteuren und freien Trägern bildete sich dann aber ein Netzwerk, das das Quartier mittlerweile stabilisiert. Letztlich ist auch die Entwicklung des „*Ostrings*“, einer Grünfläche Hamms am Rande der Innenstadt, eine Entwicklung zum Positiven. Nachdem es dort Probleme zwischen Jugendlichen, Bewohnern und kommunalen Behörden gab, hat sich nach einer Umgestaltung der Anlage und weiterer Maßnahmen die Situation deutlich verbessert.

In der Untersuchung wurde die Entwicklung dieser Orte und Quartiere mit der Fokussierung auf Sicherheit nachvollzogen. Das Verfahren war dabei zum einen explorativ, d.h. auf Basis bereits gewonnener Informationen wurden weitere Daten gesammelt, die geeignet waren, einmal entwickelte Perspektiven und Beobachtungen zu bestätigen oder zu widerlegen. Zum anderen wurde darauf geachtet, dass möglichst viele Perspektiven auf die Orte eingefangen wurden, sich also ein möglichst breites Akteursspektrum in den Beschreibungen und Analysen wiederfindet. Auf Workshops mit den Städten Leipzig, Nürnberg und Hamm wurden jeweils die wichtigen Thesen und Ergebnisse mit den lokalen und gesamtstädtischen Akteuren diskutiert und gemeinsam geprüft.

Die Ergebnisse werden im Folgenden als Fallgeschichten (Fabel-Lamla, Tiefel, 2003; Mayring, 2002: S. 44 ff.) dargestellt. Im Zentrum stehen die lokalen Sicherheitsproduktionen im Kontext städtebaulicher, wirtschaftlicher, sozialer und weiterer relevanter Entwicklungen. Sicherheitsproduktion ist hier zu verstehen, als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die Einfluss auf die Sicherheitslage haben – also nicht nur die als Sicherheitsmaßnahmen im engeren Sinne zu begreifenden Tätigkeiten von Polizei und Ordnungsbehörden. Von besonderer Bedeutung für die Stadtberichte war es, den Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von Sicherheit bzw. Unsicherheit und der Herstellung von Sicherheit herauszuarbeiten. DynASS nutzt zur Analyse der Sicherheitswahrnehmung das eigenentworfene Konzept des „Sicherheitsbildes“. Dabei handelt es sich um persönliche Einschätzungen zur Sicherheitslage, die aus einem Konglomerat von Gehörtem und Gelesenem, Gefühlen, Annahmen, mittel- und unmittelbaren Erfahrungen entstehen. Mit dem Konzept des Sicherheitsbildes werden diese unterschiedlichen Elemente der Wahrnehmung miteinander in Beziehung gesetzt. Eine wichtige Annahme von DynASS ist, dass die Sicherheitsproduktion zu einem wesentlichen Teil aus der Verhandlung von Sicherheitsbildern besteht: Im Spannungsfeld von „irrationalen“ Bedrohungen und „objektiver“ Datenlage ist von den Sicherheitsakteuren ein gemeinsames Verständnis zur lokalen Sicherheitslage zu entwickeln, um darauf aufbauend geeignete Maßnahmen durchführen zu können. In der Praxis kann dieser Prozess in sehr unterschiedlichen Ausprägungen beobachtet werden. Angesichts der häufig bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Beurteilung der Sicherheitslage und den dahinter stehenden Interessenlagen ist dieser informelle Verhandlungsprozess fast immer schwierig und manchmal konfliktbesetzt. Aus den Verhandlungen der Sicherheitsbilder resultieren im Wesentlichen die dynamischen Arrangements städtischer Sicherheitskultur – komplexe Verflechtungszusammenhänge oft dutzender Akteure.



Die Stadtberichte zielen nicht auf einen wertenden Vergleich und schon gar nicht auf ein Ranking der Städte oder der Untersuchungsorte. Herausgearbeitet werden vielmehr deren eigene „Geschichten“. An diesen Geschichten wird erkennbar, wie unterschiedlich sich jeweils Faktoren unter verschiedenen Rahmenbedingungen auf Sicherheit und Sicherheitsherstellung auswirken können: Was in einem Stadtteil bzw. einer Stadt in Bezug auf die Herstellung von Sicherheit funktioniert, muss in einem anderen Stadtteil oder einer anderen Stadt noch lange nicht zu den gleichen Ergebnissen führen. Aus der Anlage der Untersuchung und der besonderen Gestalt des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich daher, dass am Schluss der Berichte keine Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden. Die Untersuchung betrachtete die gewählten Orte nicht aus einer wissenschaftlichen Vogelperspektive, um schließlich aus quasi objektiven Ergebnissen logisch zweifelsfrei zu werten und passende Maßnahmen abzuleiten. Ähnlich wie die städtischen Sicherheitsakteure mussten sich die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ein „Bild“ von der Lage machen und entwickelten dann, in Auseinandersetzung mit den Daten und den Perspektiven der Akteure in einem intensiven Diskussionsprozess ihre eigene Deutung. Die Berichte sind insoweit als empirisch fundierte Beiträge zu den jeweiligen städtischen Sicherheitsdiskursen zu betrachten und sollen zur Selbstreflexion einladen.

Methoden und Aufbau der Berichte

Den Schwerpunkt der empirischen Arbeit bilden offene, leitfadenbasierten Interviews, die in jeder Stadt durchgeführt wurden. Interviewt wurden als relevant benannte oder als relevant erachtete Sicherheitsakteure. Das Spektrum variiert von Stadt zu Stadt. Obligatorisch waren aufgrund der spezifischen Erkenntnisinteressen von DynASS Interviews mit Vertretern der Polizei, des Ordnungsamtes, der Stadtplanungsämter und der kommunalen bzw. privaten Wohnungswirtschaft. Darüber hinaus sollte ein möglichst breites Spektrum an Akteuren – sowohl auf lokaler als auch auf gesamtstädtischer Ebene – abgedeckt werden. Zusätzlich zu diesen ein- bis zweistündigen Interviews wurden auf den Erkundungen und Bestandsaufnahmen in den Stadtteilen zahlreiche Kurzinterviews mit ansässigen Gewerbetreibenden, Bewohnern und Besuchern geführt. Daneben basieren die Stadtberichte auf der Auswertung von Sekundärdaten, insbesondere kommunale Statistiken und Veröffentlichungen, Zeitungsartikel, Webseiten sowie wissenschaftliche Literatur. Ziel der Untersuchung war es unter anderem, die „Atmosphäre“ (Wendorf u. a., 2004) dieser Orte durch einen vielfältigen Zugang insgesamt sichtbar zu machen.

Die Stadtberichte haben folgendes, punktuell variierendes Schema: In einem Kurzporträt wird zunächst die Stadt vorgestellt, bevor im Anschluss die städtische Sicherheitsproduktion und -lage ausführlicher behandelt werden. Auch die Untersuchungsorte werden auf diese Weise eingeführt. Es folgen die „Fallgeschichten“, in denen die lokalen Geschehnisse und Entwicklungen der letzten Jahre als ein Gesamtzusammenhang rekonstruiert werden. Auf dieser Grundlage werden dann die beobachteten Sicherheitsbilder ausführlicher analysiert. Ausgehend von der unmittelbaren Wahrnehmung der Orte wird der Frage nachgegangen, welche Sicherheitsbilder die Sicherheitsdiskurse bestimmten und schließlich, wie sich diese Sicherheitsbilder auf die Sicherheitsproduktion, also beispielsweise auf die Kooperationsbeziehungen oder auch die Maßnahmenwahl, auswirkten.

In der Darstellung der Fallgeschichten und Analysen spielen Zitate aus den Interviews eine wichtige Rolle. Sie sollen einerseits helfen, die aus der Analyse getroffenen Aussagen nachzuvollziehen aber auch eigene, alternative Interpretationen zu ermöglichen. Darüber hinaus besitzen sie illustrativen Charakter, machen lokale Situationen und Sichtweisen anschaulich und sollen die Fallgeschichten sozusagen „zum Leben zu erwecken“. Für die Darstellung in diesem Bericht wurden die Interviewquellen anonymisiert. Dabei wurden die Interviewpartner nach Aufgabenbereichen gruppiert und im Bericht als Akteure Planung (6 unterschiedliche Interviews), Ordnung (6), Polizei (4), Jugend/Soziales (6), stadtteilbezogene Akteure (5) und Wohnungswirtschaft (5) ausgewiesen. Insgesamt wurden in Hamm 32 Interviews mit Sicherheitsakteuren durchgeführt.

Die Daten und Befunde zu den Studienstädten gehen nicht nur in die Stadtberichte, sondern auch in weitere Veröffentlichungen des Forschungsverbundes DynASS ein. Hinweise auf Veröffentlichungen, Vorträge, Materialien usw. finden Sie auf der Website von DynASS unter www.dynass-projekt.de.



2 Fallstudienstadt Hamm

Die kreisfreie Stadt Hamm liegt am östlichen Rand des Ruhrgebiets an der Grenze zum Münsterland und der Region Ostwestfalen-Lippe, im Nordwesten des Regierungsbezirks Arnsberg. Die nächstgelegene Großstadt ist Dortmund (ca. 30 km südwestlich von Hamm). Mit rund 182.000 Einwohnern zählt Hamm zu den zwanzig einwohnerreichsten Städten Nordrhein-Westfalens. Die Stadt ist als Mittelzentrum ausgewiesen und nimmt teilweise oberzentrale Funktionen wahr.

Im Vergleich zu den Untersuchungsstädten Leipzig und Nürnberg wurde Hamm für die Untersuchung aufgrund seiner Lage in einem dritten Bundesland und seiner Einordnung als „kleiner Großstadt“ ausgewählt. Die Folgen des Strukturwandels sind in Hamm sowohl im räumlichen Gefüge wie auch an den Sozialdaten noch immer sichtbar. Mit den Untersuchungsräumen „Hamm-Norden“ und „Ostring“ wurden zwei gänzlich unterschiedliche aber für Städte dieser Größenklasse typische Raum- und Sicherheitssituationen untersucht.





Datenübersicht Hamm

| | Hamm* | Nordrhein-Westfalen** | Deutschland** |
|---|---------------------|-----------------------|---------------|
| Bundesland | Nordrhein-Westfalen | | |
| Einwohnerzahl | 182.000 | 17.845.000 | 81.752.000 |
| Entwicklung der Einwohnerzahl (Index mit Basis 100 = 2000) | 100 | 99 | 99 |
| Anteil Nicht-Deutscher an der Gesamtbevölkerung | 11,5 % | 10,5 % | 8,5 % |
| Anteil unter 18-Jähriger an der Gesamtbevölkerung | 18,0 % | 17,1 % | 16,3 % |
| Arbeitslosenquote | 11,0 % | 8,1 % | 7,1 % |
| Mindestsicherungsquote (nach SGB II und SGB XII) | 12,7 % | 10,7 % | 9,2 % |
| Schulden der Gemeinden pro Einwohner*** | 1.450 Euro | 1.271 Euro | 988 Euro |

* Datenstand: 31.12.2010, Stadt Hamm, Ordnungs- und Wahlamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Stadt Hamm, Berichtsjahr 2011, Hamm 2012.

** Datenstand: 31.12.2010, Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2012, Wiesbaden 2012.

*** Datenstand: 31.12.2009, Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Regionaldatenbank Deutschland.

2.1 Städtische Rahmenbedingungen der lokalen Sicherheitsproduktion

Städtische Sicherheit entwickelt sich in einem gesamtstädtischen Zusammenhang. Sicherheitspolitik im engeren Sinne ist eingebettet in Rahmenbedingungen, Strukturen und Kulturen, die sich jenseits eines expliziten Sicherheitsbezugs entwickeln. Daher wird eine ganzheitliche Sicht auf das Konstrukt von Stadt notwendig, wenn die Produktion von Sicherheit beschrieben werden soll und schließt es ein, einen Blick auf Themen der stadt-räumlichen Struktur, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer grundsätzlichen Politikkultur zu werfen. Diese gesamtstädtischen Rahmenbedingungen zu kennen, hilft auch, um auf lokaler Ebene die Entwicklung sicherheitsbezogener Problemlagen sowie die Strukturen zum Umgang damit nachvollziehen zu können.

2.1.1 Weitläufige Flächenstadt mit eigenständigen Quartieren

Die Stadt Hamm wurde 1226 von Graf Adolf I. von der Mark gegründet. Im Dreißigjährigen Krieg wurde sie fast vollständig zerstört. Mitte des 19. Jahrhunderts siedelte sich die für Hamm bis heute prägende Westfälische Drahtindustrie an. Die Einwohnerzahl wuchs mit der Industrialisierung, Anfang des 20. Jh. bildete Hamm mit über 30.000 Einwohnern einen eigenen Stadtkreis. 1902 läutete die Inbetriebnahme des Steinkohlebergwerks „Heinrich Robert“ die Ära der Kohleindustrie ein.

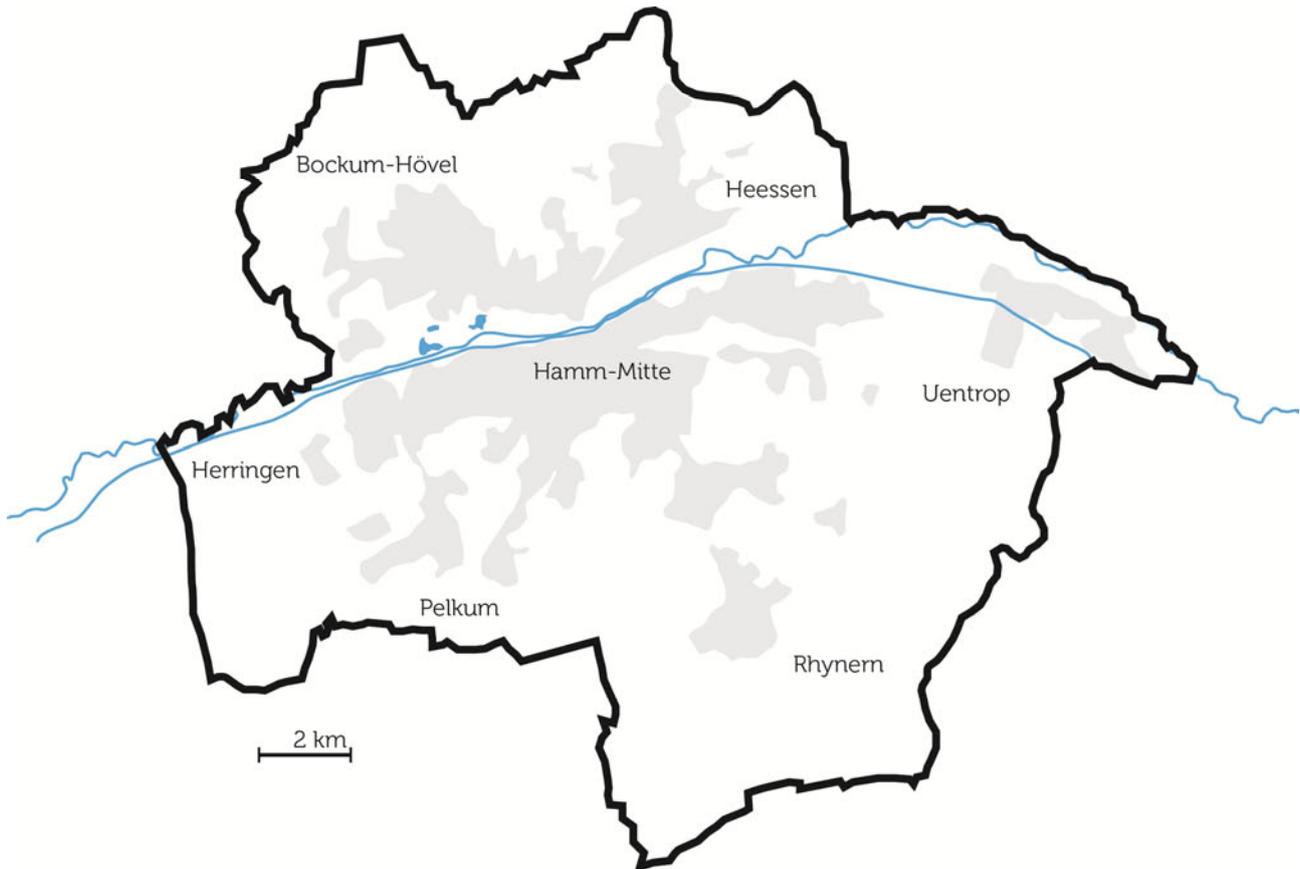
Während des Zweiten Weltkrieges wurde die Stadt durch über 50 Luftangriffe schwer zerstört. In den folgenden Jahren veränderte sich die städtebauliche Struktur und Gestalt durch den Wiederaufbau – wie in vielen anderen deutschen Großstädten ebenfalls. Im Zuge der kommunalen Gebietsreform 1975 wurde Hamm mit den ehemals selbstständigen Kommunen Bockum-Hövel, Heessen, Pelkum, Rhynern und Uentrop zur neuen Großstadt Hamm zusammengeschlossen – das Stadtgebiet wuchs von 26 km² auf 226 km². Die administrative Einheit Hamm setzt sich somit aus einer Vielzahl strukturell unterschiedlicher Orte zusammen. So stellen beispielsweise die älteren Industriesiedlungen in Bockum-Hövel einen starken Kontrast dar zu den eher landwirtschaftlich geprägten und mit Einfami-



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

lienhaussiedlungen durchsetzten Stadtteilen im Süden. Die Stadt Hamm verfügt über eine verhältnismäßig geringe Bevölkerungsdichte von knapp 800 Einwohnern pro km² – allerdings bei starken Unterschieden zwischen den Stadtteilen. Der Charakter Hamms als weitläufige „Flächenstadt“ mit eigenständigen Quartieren ist prägend für das Verständnis und die Handlungsansätze lokaler Akteure.

Hamm verfügt über einen hohen Freiflächenanteil, der nach wie vor primär für Landwirtschaft genutzt wird. Gewerbe- und Industrieflächen finden sich vor allem im Westen der Stadt, entlang der in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Bahntrassen, der Römerstraße sowie des Datteln-Hamm-Kanals (vgl. Scheuvs u. a., 2005: S. 10).



Dass sich die Stadt primär durch Eingemeindungen in der späten Nachkriegszeit vergrößert hat, spiegelt sich auch in den geringen Bauhöhen in der Stadt wider – mit Ausnahme von einigen Hochhäusern in Wohnsiedlungen. Die überwiegend in Blockrandbebauung errichteten Wohngebäude in Hamm-Mitte sind durchschnittlich nur drei bis vier Geschosse hoch.

Der Hammer Wohnungsbestand von 84.800 Wohnungen (LEG Management GmbH, 2011: S. 130) weist im Jahr 2009 einen Anteil von 56% an Mehrfamilienhäusern und 44% an Wohngebäuden mit nur einer oder zwei Wohnungen auf (vgl. Städteregion Ruhr, 2009: S. 74). Hamm liegt mit dem Anteil an Ein- bis Zweifamilienhäusern sowohl über dem Durchschnitt der Städteregion Ruhr (23,2%) als auch leicht über dem NRW-Durchschnitt (42%) (vgl. Städteregion Ruhr, 2009: S. 17f). Auch sind die Baufertigstellungen der vergangenen zehn Jahre überwiegend diesem Teilmarkt zuzuordnen (vgl. Städteregion Ruhr, 2012a: S. 20f). Die mittlere jährliche Bauintensität (fertiggestellte Wohnungen bezogen auf 1.000 Wohnungen des Ausgangsbestandes 2007) lag im Zeitraum 2008 bis 2010 mit einem Wert von 3,3 über dem Wert der Städteregion Ruhr (2,5), aber unter dem NRW-Durchschnitt (3,5) (vgl. Städteregion Ruhr, 2012b: S. 12).

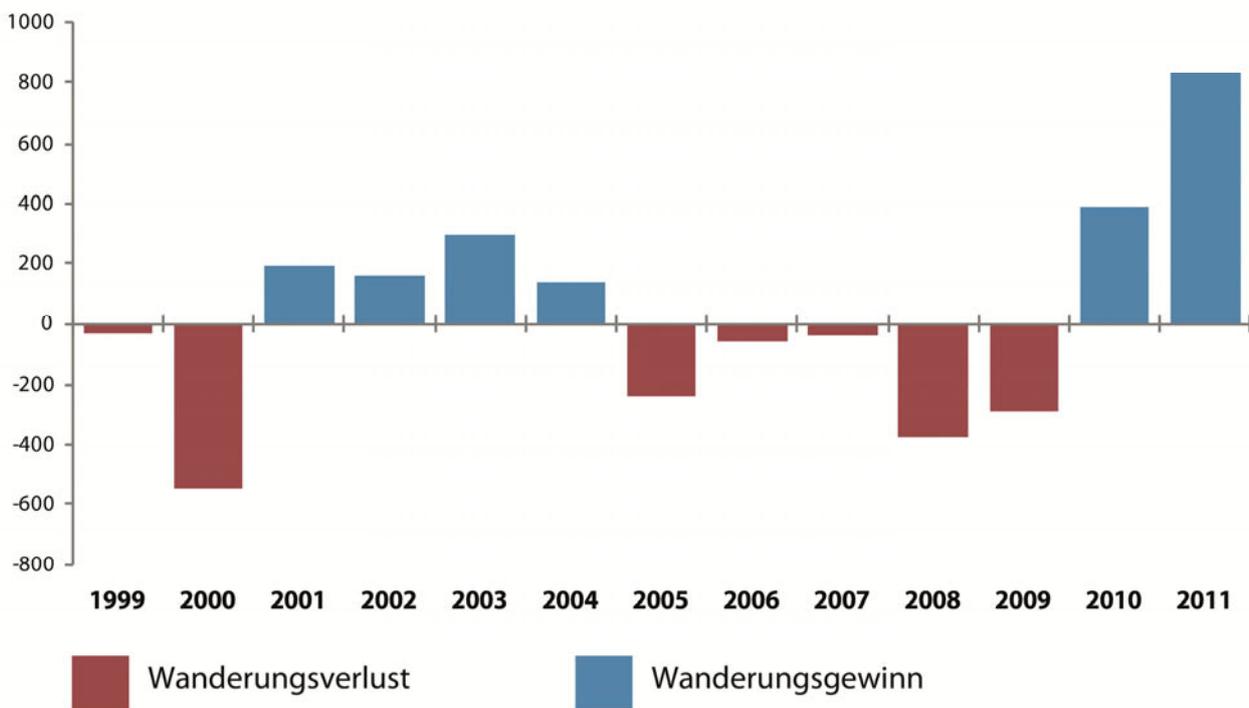


Im Vergleich zu anderen Städten der Städteregion Ruhr weist der Hammer Wohnungsmarkt ein niedriges Miet- und Kaufpreisniveau auf. Als Gründe hierfür lassen sich die im Vergleich zu den größeren Städten des Ruhrgebiets geringere Siedlungsdichte und die größeren Flächenreserven Hamms anführen (vgl. Städteregion Ruhr, 2009: S. 12). „Ausgesprochene Toplagen sind [zudem] eher die Ausnahme“ (Capital Online, 2012). Jedoch kam es jüngst zu einer Mietensteigerung, die besonders zu Lasten der einkommensschwachen Haushalte ging. Die Wohnkostenbelastung ist aufgrund der geringen Kaufkraft der lokalen Bevölkerung hoch – verglichen mit Mittelstädten des Umlands. In Bezug auf die Mietpreisstruktur ist ein deutliches Ost-West-Gefälle mit teuren Standorten im Osten und Süden (Rhynern und Uentrop) und günstigen Lagen im Westen (Pelkum, Herringen) kennzeichnend (vgl. LEG Management GmbH, 2011: S. 130).

2.1.2 Stabile Bevölkerungszahlen mit Schwankungen

Die Einwohnerentwicklung Hamms war in den vergangenen 20 Jahren kleineren Schwankungen ausgesetzt, insgesamt jedoch vergleichsweise stabil an der Marke von 182.000 Einwohnern. Zwischen den Jahren 1990 und 1995 stieg die Einwohnerzahl zunächst von ca. 179.000 Einwohnern auf 183.000 Einwohner an, fiel zwischen den nachfolgenden Jahren bis 1998 wieder leicht ab. Nach einem erneuten Anstieg erreichte sie 2003 mit 185.000 Einwohnern ihren höchsten Stand. Bis 2011 ging sie wieder auf 182.000 Einwohner zurück (vgl. Stadt Hamm, 2012b: S. 10).

Bedingt sind diese Schwankungen insbesondere durch Wanderungsbewegungen. Nach Wanderungsverlusten in den Jahren 2005 und bis 2009, wies die Stadt 2010 und 2011 wieder Wanderungsgewinne auf (vgl. Stadt Hamm, 2011a: S. 27). Insgesamt lässt sich ein Wanderungsgewinn von Personen im erwerbsfähigen Alter (insbesondere Personen zwischen 22 und 60 Jahren) erkennen, vornehmlich aus den umliegenden mittelgroßen Städten Ahlen, Bergkamen und Unna. Dagegen verliert Hamm Einwohner insbesondere an die benachbarten Universitätsstädte Dortmund und Münster sowie an die Umlandgemeinden, insbesondere an die Gemeinde Drensteinfurt, was Suburbanisierungsprozessen geschuldet ist. (vgl. Stadt Hamm, 2011a: S. 34)



Wanderungsbilanz (Einwohner pro Jahr) seit 1999 (vgl. Stadt Hamm, 2011a: S. 27)



Veränderungen in der Altersstruktur und in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Verhältnis von Geburten- und Sterbezahlen) lassen auf eine zukünftige Bevölkerungsabnahme im Kontext des demographischen Wandels schließen. Im Vergleich zum Jahr 1991 (1991 = 100) nahm der Anteil an Kindern unter 9 Jahren ab (2011 = 78,9), während der Anteil an Personen über 66 Jahren deutlich anstieg (2011 = 153) (vgl. Stadt Hamm, 2011a: S. 11). Auch zukünftig werden ältere Menschen anteilig zunehmen. Für den Prognosezeitraum 2008 bis 2030 wird insgesamt ein Bevölkerungsrückgang um 6,7% vorhergesagt (vgl. Städteregion Ruhr, 2012a: S. 40–44).

2.1.3 Strukturwandel und seine Auswirkungen

Der Strukturwandel des Ruhrgebiets ging auch an Hamm nicht spurlos vorüber. Im Herbst 2010 wurde mit dem Bergwerk-Ost die letzte von insgesamt sieben Zechenanlagen in der Stadt geschlossen. Bereits 1984 führte Hamm auf einem ehemaligen Zechengelände die erste Landesgartenschau in Nordrhein-Westfalen durch (vgl. Hamm, 2011b: S. 12). Der entstandene Maximilianpark hat sich – in Gestalt der Plastik eines gläsernen Elefanten – zum Wahrzeichen der Stadt Hamm entwickelt.

In den letzten Jahrzehnten verlor der gesamte produzierende Sektor in Hamm zunehmend an Bedeutung. Seit Mitte der 1990er Jahre lag die Arbeitslosenquote nahezu kontinuierlich über dem Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalens. 2006 stellte die Arbeitslosenquote mit über 15% den Negativrekord von 1988 ein. Bis zum Sommer 2011 sank die Arbeitslosenquote wieder deutlich auf 11,0% (Hamm, 2011a: S. 2).

Der Strukturwandel führte zu einer Bedeutungsverschiebung von Wirtschaftszweigen. Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt der industriellen Produktion auf Metallverarbeitung (Drahtindustrie), Maschinenbau, chemischer Industrie sowie die Elektrotechnik. Die durch die Aufgabe des Bergbaus frei gewordenen Flächen wurden und werden für neue Nutzungen vorbereitet. Zu erwähnen sind hier vor allem der Maximilianpark im Osten der Stadt, der seit 1984 neue Flächen für Erholung und Freizeit bietet sowie die Flächen des Schacht-Franz-Geländes, für die unter dem Namen „Im Westen was Neues“ 2009 ein städtebauliches Entwicklungskonzept erarbeitet wurde.

Der Dienstleistungssektor – vor allem unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung – hat in den letzten Jahren sowohl mit Hinblick auf die Bruttowertschöpfung als auch den Beschäftigungsanteil stetig an Bedeutung gewonnen. Gemessen an den Beschäftigungszahlen stellen im Dienstleistungssektor vor allem Handel, Grundstückswesen und Vermietung die wichtigsten Branchen dar. Aber auch für die Branchen im Güterverkehr und Frachtumschlag rechnet die Stadt aufgrund der günstigen geografischen Lage und den infrastrukturellen Voraussetzungen mit weiteren Wachstumsimpulsen (vgl. Scheuven u. a., 2005: S. 14 f.).

2.1.4 Die „Bürgerkommune Hamm“ und die Rolle von Sicherheit

In der politischen Kultur Hamms tritt ein Element wiederholt auf: Dem Bürger wird aus Sicht der Kommune eine hohe Bedeutung und starke Rolle in der Weiterentwicklung seiner Stadt eingeräumt. Hamm zählt sich selbst zu den „Bürgerkommunen“ Deutschlands, die ihr Handeln stark am Bürger ausrichten und die partizipatorische Mitwirkung an der Entwicklung der Kommune fördern wollen: „Unter dem Leitbild der Bürgerkommune fügt die Stadt Hamm verschiedenste Einzelprojekte zu einem Zukunfts- und Modernisierungskonzept zusammen, das als wesentliches Element die Herstellung einer örtlichen Verantwortungsgemeinschaft von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft beinhaltet.“ (Stadt Hamm, 2012a)

Die Verwaltung versteht sich in diesem Sinne selbst als Dienstleistungskommune mit einem Verständnis des Bürgers als Kunden. Diesem Bereich des „Bürgerservice“ werden als zwei weitere Säulen die „Bürgerbeteiligung“ und auch das „Bürgerengagement“ daneben gestellt. In den Beteiligungsangeboten für Bürgern sieht sich die Stadt selbst weit vorne. Offene und gesetzlich nicht vorgeschriebene Formen der Bürgermitwirkung werden im Verständnis der Verwaltung selbstverständlich und in großem Umfang durchgeführt.

Hamm Impressionen



Bahnhofsvorplatz
Hamm

geringe bauliche
Dichte in Hamm



zentrale
Fußgängerzone

imageprägender
Glaselefant der
Landesgartenschau
1984



Wortneu-
schöpfungen im
Ordnungsrecht

in der Innenstadt



Einkaufszentrum
im Stadtkern

Wohnlagen im
Hammer Westen



Stadt im
Strukturwandel

Flächenstadt Hamm



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

Beispielhaft ist hier das bereits im Jahr 2003 durchgeführte stadtweite Beteiligungsverfahren „WerkStadt Hamm“. Die Einwohner der Stadt wurden dazu aufgerufen, sich im Rahmen eines bürgerorientierten Verfahrens an mehreren Planungsgesprächen zu beteiligen und so an der Entwicklung ihres Stadtbezirkes und der Gesamtstadt mitzuarbeiten. Insgesamt wirkten annähernd 700 Bürgerinnen und Bürger daran mit. Das auf dieser Basis entwickelte Strukturkonzept zur Stadtentwicklung dokumentiert den zum Ausdruck gebrachten Bürgerwillen und fungiert seitdem als Leitfaden für die Entwicklung der Stadt. Es bildete auch die Grundlage für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans 2008 (Scheuven u. a., 2005: S. 7).

Jedoch sieht die Stadt Hamm insbesondere in den letzten beiden Feldern von „Bürgerbeteiligung“ und „Bürgerengagements“ noch entsprechende Anstrengungen vor sich: „In der weiteren Entwicklung muss es darum gehen, die Bürger als Mitgestalter, als Produzenten oder Koproduzenten der örtlichen Gemeinschaft zu akzeptieren, zu fordern und zu fördern, d. h., entsprechende Rahmenbedingungen und ein geeignetes Umfeld für bürgerschaftliches Engagement zu schaffen.“ (Stadt Hamm, 2012a) Stadt hat hier die Aufgabe die Potentiale der Bürgerschaft zu aktivieren aber auch entsprechende Strukturen zu entwickeln, um dieses Engagement zu unterstützen und seine Nachhaltigkeit zu sichern.

Von Bedeutung sind in Hamm in diesem Zusammenhang zivilgesellschaftliche Strukturen der lokalen Ebene, insbesondere des Vereinswesens. Eine hohe Zahl an Vereinen prägt die Stadt.

„Deutschland ist ein Vereins-Land, allein in dieser Stadt gibt es 660 Vereine bei einer Bevölkerungszahl von 180.000. Unglaublich. Das fängt beim Kaninchenzuchtverein an und hört beim Briefmarkenverein nicht auf.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Diese Strukturen verweisen auf ein (wenn auch selektives) informelles Netzwerk innerhalb der Stadt. Auch die Sicherheitsakteure von kommunaler und polizeilicher Seite sind häufig in dieses Vereinsnetz eingebunden, was eine niedrigschwellige Informationsweitergabe sowohl vom als auch zum Bürger ermöglicht. Ebenso gelten auch die Bezirksvertretungen als eine Struktur mit direkter Nähe zur Bevölkerung.

„Also, Hamm ist ja relativ klein, haben wir schon gehört. Da gibt es sieben Bezirksvertretungen und die haben das Ohr ja schon ziemlich nah dran am Bürger.“ (Hamm, Polizei)

Die Einbindung von Bürgerinteressen erfolgt (wenn nicht projektbezogen direkt) somit in der Regel über diese informellen oder thematisch offenen Strukturen. Spezifische Themengruppen zu Sicherheitsaspekten mit Bürgerbeteiligung (wie etwa die in anderen Städten eingerichteten kriminalpräventiven Gremien) bestehen dagegen nicht.

Seit dem Regierungswechsel im Jahr 1999 wird Hamm von einer Koalition aus CDU und FDP regiert. Seit dieser Zeit ist als erster direkt gewählter Oberbürgermeister Herr Thomas Hunsteger-Petermann im Amt. Als hauptamtlicher Oberbürgermeister ist er Vorsitzender des Rates, Leiter der Stadtverwaltung und Repräsentant der Stadt. Die inzwischen dreizehnjährige Amtszeit verweist auf eine gewisse politische Kontinuität. Das Thema „Sicherheit“ findet sich seit dieser Zeit und bereits davor auf der politischen Tagesordnung.

Mit der Einrichtung der Ordnungspartnerschaft zwischen der Stadt Hamm und der Polizei (2000) sowie eines kommunalen Ordnungsdienstes (2009) wurden dahingehend gleichsam Veränderungen in der Sicherheitsarchitektur der Stadt vorgenommen. Es zeigt sich aber, dass Sicherheitsfragen im Sinne von DynASS nur in einem sehr begrenzten Fokus behandelt werden. So spielen Sicherheitsthemen beispielsweise im Rahmen einer gesamtstädtischen Stadtentwicklungspolitik keine explizite Rolle. Im Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ von 2010 werden insbesondere Spielhallen adressiert, für die ein massiver Expansionsdrang bei bereits überdurchschnittlichem Besatz festgestellt wurde. Impulse für ein solches Konzept stammen jedoch nicht aus einer Sicherheits- sondern aus einer städtebaulichen Sicht: Ausschlaggebende Probleme sind Lärmbelästigung sowie Beeinträchtigung des Straßen- und Stadtbilds. Auch werden Trading-Down-Effekte vermutet (vgl. Geyer u. a., 2010). Der Masterplan Verkehr von 2007 thematisiert Sicherheit lediglich im Zuge einer nachhaltigen Erhöhung der Verkehrssicherheit. Andere Planungen wie Flächennutzungsplan oder Einzelhandelsstandort- und Zentrenkonzept thematisieren Sicherheitsfragen nicht.



2.2 Sicherheitslage und Sicherheitsarchitektur

Sicherheit findet als allgemeines, grundsätzliches Thema in der öffentlichen Diskussion in Hamm kaum statt. Sicherheitsfragen werden wenn, dann in Zusammenhang mit konkreten Situationen oder Orten behandelt. Nichts desto trotz gab es seit dem Jahr 2000 von politischer Seite angestoßene Initiativen, die Einfluss auf die Sicherheitsarchitektur in Hamm genommen und das Feld der klassischen Sicherheitsakteure vor Ort erweitert haben

2.2.1 Sicherheitsarchitektur

In Nordrhein-Westfalen sind, wie in allen anderen Bundesländern, Polizei und kommunale Sicherheitsbehörden gemeinsam für die Herstellung von Sicherheit und Ordnung zuständig. So definieren für die Polizei das Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und für die Ordnungsbehörden das Ordnungsbehördengesetz jeweils gleichlautend als Aufgabe der Behörden: „Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr)“ (vgl. PolG NRW § 1 I und OBG § 1 I).

Die Zusammenarbeit der beiden für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden ist bereits qua Gesetz geregelt. Die Polizei hat – explizit in Bezug auf die Aufgaben der kommunalen Ordnungsbehörden – die Aufgabe in eigener Zuständigkeit tätig zu werden, soweit ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint. (vgl. PolG NRW § 1 I). Darüber hinaus leistet die Polizei den Ordnungsbehörden Vollzugshilfe nach den Vorschriften der §§ 47 bis 49 PolG NW, was gleichrichtig auch im OBG § 2 geregelt ist. Ordnungsamt und -dienst werden damit quasi zum „natürlichen Partner“ der Polizei auf kommunaler Seite.

Die gemeinsame Aufgabenzuschreibung und die erforderliche und vorgeschriebene Zusammenarbeit der beiden Sicherheitsbehörden bedingt eine Nähe der beiden Akteure und macht sie zu den zentralen vordefinierten Akteuren in der Sicherheitsarchitektur der Stadt Hamm.

Polizei

Das Polizeipräsidium Hamm ist zuständig für die kreisfreie Stadt Hamm. Die Stadt wird in zwei Zuständigkeitsbereiche aufgeteilt: Die Polizeiwache Mitte ist für die Stadtbezirke Mitte, Uentrop und Rhynern zuständig. In den Wachbereich Bockum-Hövel fallen die Bezirke Pelkum, Herringen, Bockum-Hövel, und Heessen. Beim Polizeipräsidium Hamm sind ca. 420 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Polizeivollzugsbeamte, Verwaltungsbeamte sowie Regierungsbeschäftigte) beschäftigt. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei weisen einen persönlichen Bezug zu Hamm auf, sind dort geboren und aufgewachsen.

In seinem „Sicherheitsprogramm“ legt das Polizeipräsidium Hamm seine Schwerpunkte fest. Dort wird neben den allgemeinen Zielen, wie der Erhöhung der Verkehrssicherheit, der Reduzierung des Risikos, Opfer einer Straftat zu werden, auch die Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bürger und die Stärkung des Vertrauens in die Polizei genannt. Insbesondere die Stärkung des Sicherheitsgefühls wird als gemeinschaftliche Aufgabe – „im Rahmen von Gremienarbeit und Ordnungspartnerschaften“ – gesehen (Polizeipräsidium Hamm, 2008). Das Polizeipräsidium Hamm ist an zahlreichen kommunalen Netzwerken beteiligt. Die Intensität, mit der die verschiedenen Netzwerke arbeiten, ist allerdings sehr unterschiedlich.

Zu den Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls ist der Einsatz von „Bezirksbeamten“ zu zählen. Bezirksbeamte stehen in NRW seit Ende der 1990er Jahre den Bürgern als „Ansprechpartner“ zur Verfügung (Posiege, Steinschulte-Leidig, 1999: S. 74). Neben der Verbesserung des Sicherheitsempfindens sollen Bezirksbeamte zudem zu einem „vertrauensvollen Kontakt“ zwischen Bevölkerung und Polizei beitragen sowie die „Akzeptanz polizeilichen Handelns“ erhöhen (Posiege, Steinschulte-Leidig, 1999: S. 75). In Hamm werden als Reaktion auf Bürgerwünsche weitere Anstrengungen zur Verbesserung des Bürgerkontakts unternommen, wie die Einrichtung von dezentralen Büros der Polizei in den Bürgerämtern der Stadtteile um niedrigschwellige Anlaufstellen zu schaffen.



Ordnungsamt und Ordnungsdienst

Neben den Sicherheits- und Ordnungsaufgaben ist das Ordnungs- und Wahlamt Hamm – analog zu den Ordnungsämtern anderer Städte – für ein breites Spektrum an Aufgaben zuständig. Für den Bereich von Sicherheit und Ordnung ist neben dem Ordnungsbehördengesetz als Landesgesetz auch die kommunale Straßen- und Anlagenordnung die gesetzliche Grundlage (Vollständiger Titel: „Ordnungsbehördliche Verordnung über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen im Gebiet der Stadt Hamm sowie zum Schutz des Stadtgebietes vor Verunreinigungen vom 15. Juli 1998“).

Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem Ordnungsamt ein uniformierter kommunaler Ordnungsdienst mit 17 Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen zur Verfügung (Stand: 2011), der über ähnliche Eingriffsrechte im öffentlichen Raum verfügt, wie die Polizei (Ausweiskontrollen, Aussprechen von Verwarnungen oder Platzverweisen etc.) und als Bewaffnung Pfeffersprays führt. Die Einrichtung der kommunalen Ordnungsdienste geschieht in NRW auf Basis des Ordnungsbehördengesetz (OBG), wonach die Ordnungsbehörden ihre Aufgaben mit eigenen Dienstkräften durchzuführen haben (vgl. § 13 OBG).

Der Ordnungsdienst in Hamm wurde im Juni 2009 eingeführt. Nach der Ausbildung der ersten 10 Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen wurde 2010 in einem Erfahrungsbericht des Ordnungsamtes eine erste, positive Bilanz gezogen. Es wird hervorgehoben, dass der uniformierte Dienst das subjektive Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung gestärkt habe. Unter anderem heißt es, dass die regelmäßige Präsenz, Jugendschutzkontrollen, Personalienfeststellungen, Platzverweise weniger Auseinandersetzungen und weniger Zerstörungen zur Folge hätten. Mit dem Ordnungsdienst hätte sich zudem die Serviceleistung für die Hammer Bürger verbessert: „Durch die Uniform sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jederzeit erkennbar und stehen den Bürgern immer gerne für Auskünfte, Beschwerden und Anregungen zur Verfügung“ (Stadt Hamm, Ordnungs- und Wahlamt, 2010: S. 17). Neben einem engeren Sicherheits- und Ordnungsaspekt erfüllt der Ordnungsdienst damit eine grundsätzliche Serviceaufgabe. In seinem eigenen Verständnis ist er Bindeglied zwischen den Bürgern und der kommunalen Verwaltung.

„Wir haben einen Grundsatz: Wir sind immer zuständig! Egal, was der Bürger will – wir sind immer zuständig. Wir schreiben es auf und geben es an die anderen weiter.“ (Hamm, Ordnung)

Ordnungspartnerschaft und die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden

Bereits 1993 erließ das nordrhein-westfälische Innenministerium mit Bezug auf das gesunkene Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung einen Erlass, der die Bedeutung der Prävention und die Notwendigkeit, alle gesellschaftlichen Kräfte dafür zu verpflichten, hervorhob. Die Umsetzung des Präventionsansatzes sollte auf der kommunalen Ebene stattfinden (vgl. Misterek, Reichertz, 1997). Als organisatorischer Bezugspunkt diente damals das Konzept des Kriminalpräventiven Rates (Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, 1993). Das ebenfalls im Kontext kommunaler Kriminalprävention angesiedelte Konzept der Ordnungspartnerschaft wurde erst 1998 in einem Erlass des Innenministeriums thematisiert (Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, 1998). In der Folge wurden die beiden Konzepte zur Sicherheitskooperation von den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden unterschiedlich adaptiert.

In einer Darstellung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums unterscheiden sich Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventive Räte vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Zeithorizonte und die Tiefe der Problembewältigung. Kriminalpräventiven Räten ist hiernach eine globale Perspektive (demografische Entwicklung, weltweit wachsende Mobilität etc.) zu Eigen. Ihre Arbeit richtet sich deshalb „nicht in erster Linie auf die kurzfristige Beseitigung von Symptomen, sondern bezieht die Bekämpfung der Ursachen von Kriminalität mit in die konzeptionellen und projektbezogenen Überlegungen ein. Hier kann eine Verbesserung der öffentlichen Sicherheit etwa durch Konzepte einer zeitgemäßen Integration von Menschen in die Gesellschaft nur längerfristig und durch gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten erreicht werden“ (Innenministerium NRW, o. J.: S. 18 f.).

Im Unterschied hierzu sind Ordnungspartnerschaften „ein Dach, unter dem Aufgaben- und Entscheidungsträger Projekte unmittelbar vereinbaren. Sie sind keine selbständigen Gruppen, sondern eine Bezeichnung für einen Zu-



sammenarbeitsrahmen, der das Ziel der Verbesserung der objektiven Sicherheit und die Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung verfolgt. Vornehmlich geht es dabei um die kurzfristige Reduzierung von Gefahren im Straßenverkehr, von Brennpunkten der Straßenkriminalität und von so genannten ‚Angsträumen‘. Dieser Ansatz erfordert also zuerst tatsituativ wirkende Präventions- und Repressionsmaßnahmen konkret bezogen auf die von der Bürgerschaft als bedrohlich empfundenen ‚Vorboten‘ der Kriminalität. Ordnungspartnerschaften sind demgemäß erst in zweiter Linie an der langfristigen und komplexeren Ursachenbekämpfung beteiligt.“ (Innenministerium NRW, o. J.: S. 18 f.)

In Hamm existiert seit 2000 lediglich eine Ordnungspartnerschaft. Neben Polizei und Ordnungsamt sind hieran auch weitere Akteure wie Jugendamt, Rechtsamt, Stadtreinigung, Grünflächenpflege, Stadtverkehrs- oder Tiefbauamt beteiligt: „Also alle, die irgendwie was im weitesten Sinne mit den Verhältnissen auf der Straße zu tun haben, treffen sich dort.“ (Hamm, Polizei)

Die Rolle der Ordnungspartnerschaft hat sich dabei mit der Einrichtung des kommunalen Ordnungsdienstes gewandelt. Mit einem eigenen operativen Dienst auf Seiten der Kommune ist auch die Notwendigkeit gemeinsam abgestimmter Strategien gewachsen. Als zentrales Anliegen gilt aber auch für die Ordnungspartnerschaft die „Verbesserung der Sicherheit und die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung durch Beseitigung von Gefahren im Straßenverkehr, von Brennpunkten der Straßenkriminalität und von Angsträumen, die insbesondere durch das öffentliche sichtbare Bild von Vandalismus, Schmierereien und sonstigen Verwahrlosungserscheinungen sowie durch das Verhalten von Problemgruppen (aggressives Betteln, Anpöbeln...) begründet sind.“ (Stadt Hamm, 2011b)

Die Ordnungspartnerschaft übernimmt in den Augen der beteiligten Akteure drei wichtige Funktionen. Primär gewährleistet das Gremium einen direkten Informationsaustausch, gefolgt von der Möglichkeit, konkrete Fragen und Probleme direkt mit allen Beteiligten zu klären.

Die gemeinsamen Treffen und der direkte Kontakt über die Ordnungspartnerschaft ermöglichen jedoch gleichsam als dritte wichtige Funktion den Abbau von Kommunikationsschwellen. Die beteiligten Akteure bleiben nicht nur anonyme Institutionen sondern werden personifiziert ansprechbar und erlauben im Arbeitsalltag pragmatische Lösungen über den „kleinen Dienstweg“.

„Jeder hat seinen Ansprechpartner da. Und das führt dann natürlich dazu: man kennt sich, ein schneller Anruf mal eben. Ich sage mal, dieses Kennen, das öffnet dann auch viele Türen, macht vieles einfacher.“ (Hamm, Polizei)

Auch auf Arbeitsebene gilt das Verhältnis von Ordnungsamt/Ordnungsdienst und Polizei in der Stadt Hamm als vertrauensvoll und kooperativ. Gemeinsame Doppelstreifen und eine kurze Kommunikationskette werden von den Beteiligten beispielhaft als Qualität geschätzt.

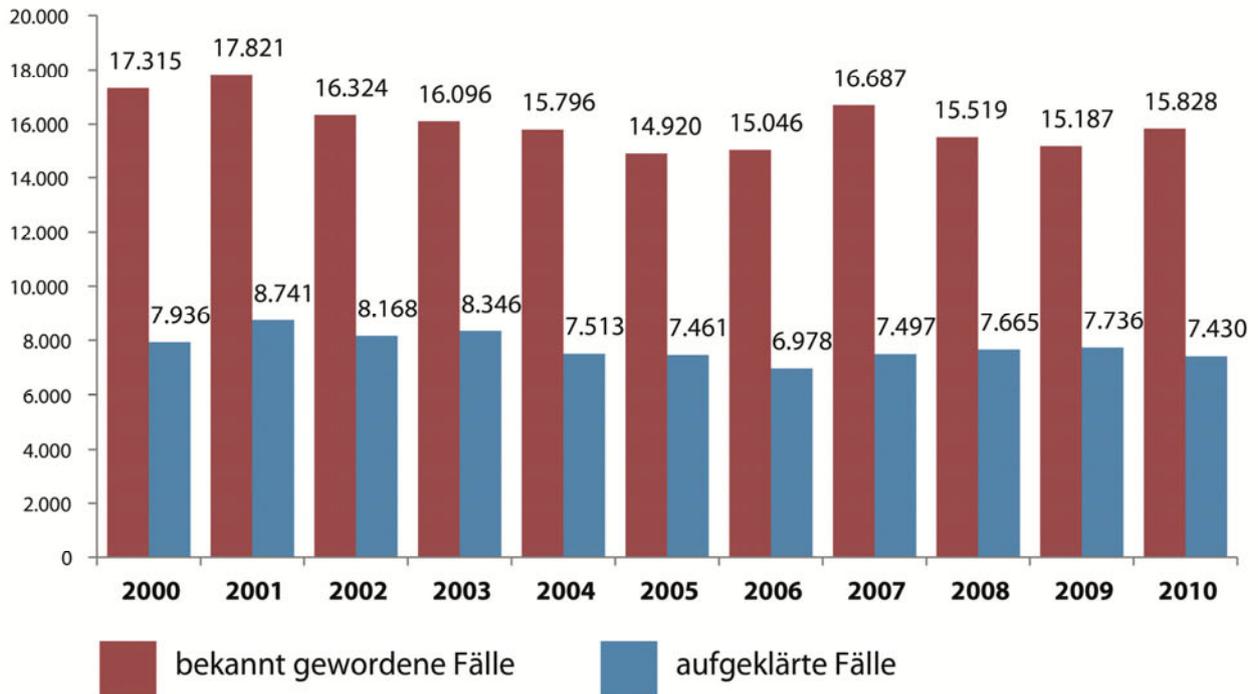
„Also, es gibt ja diese regelmäßigen Streifen von Ordnungsamt und Polizei. Von daher sind die Kollegen, die die Arbeit draußen machen ständig mit den anderen unterwegs, haben Kontakt. Wenn es irgendwas gibt, dann telefonieren wir miteinander. Und die grobe Linie, die wird dann festgelegt und in so ein bisschen institutionalisierten Besprechungen abgestimmt.“ (Hamm, Polizei)



2.2.2 Sicherheitslage

Die Sicherheitslage umfasst nicht nur die vorhandene Kriminalität, sondern auch Störungen der öffentlichen Ordnung sowie das Sicherheitsgefühl. Bei der Darstellung einer derartigen Sicherheitslage kann es sich – zumal wenn sie vornehmlich auf der Basis von Sekundärdaten geschieht – nur um eine Annäherung handeln. Als Datenbasis dient die Polizeiliche Kriminalstatistik NRW und der Jahresbericht Kriminalität 2010 (Polizeipräsidium Hamm).

Demnach wurden im Jahr 2010 in Hamm 15.828 Straftaten angezeigt und durch die Polizei bearbeitet. Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies einen Anstieg um ca. 4%. Die relativ kleine Grundzahl relativiert jedoch die Aussagekraft jährlicher Schwankungen und die Zeitreihe seit 2000 lässt keine steigende Tendenz erkennen.

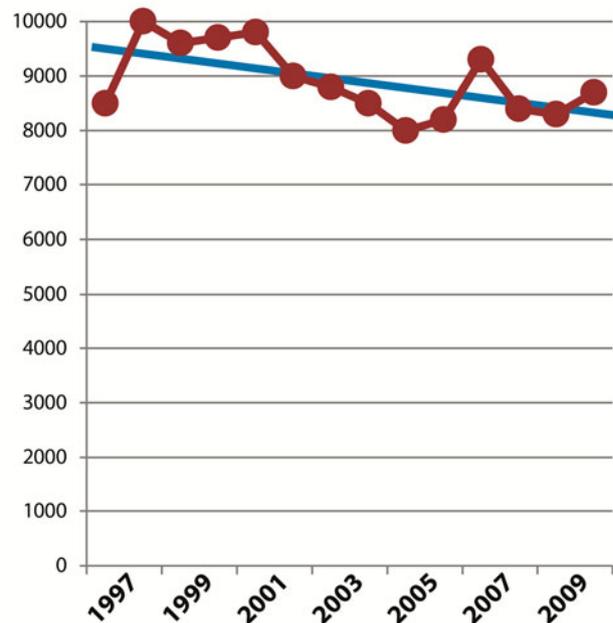


bekannt gewordene und aufgeklärte Fälle in Hamm 2000-2010 (Jahresbericht Kriminalität 2010)

Die Aufklärungsquote ist von ca. 51% im Jahr 2009 auf 47% im Jahr 2010 gesunken. Als ursächlich hierfür sieht die Polizei den gestiegenen Anteil der Diebstahlsdelikte an der Gesamtkriminalität. Eine Aufklärungsquote von ca. 50% ist jedoch wenig auffällig. Im Jahr 2010 betrug sie bundesweit 56,0 %, in NRW 49,9 % und in den Untersuchungsstädten Leipzig und Nürnberg 49,0 % bzw. 65,3%. Die Aufklärungsquote hängt erheblich von der Deliktsstruktur ab und ist kein belastbarer Indikator für die Qualität der polizeilichen Ermittlungsarbeit.

Aussagekräftiger als die absoluten Fallzahlen sind die Häufigkeitszahlen (HZ). Hier lag Hamm im Jahr 2010 mit etwa 8.700 angezeigten Straftaten pro 100.000 Einwohner im Mittelfeld der Großstädte unter 500.000 Einwohner. Die Häufigkeitszahlen waren in den vergangenen Jahren schwankend, deuten jedoch auf einen leichten Rückgang.

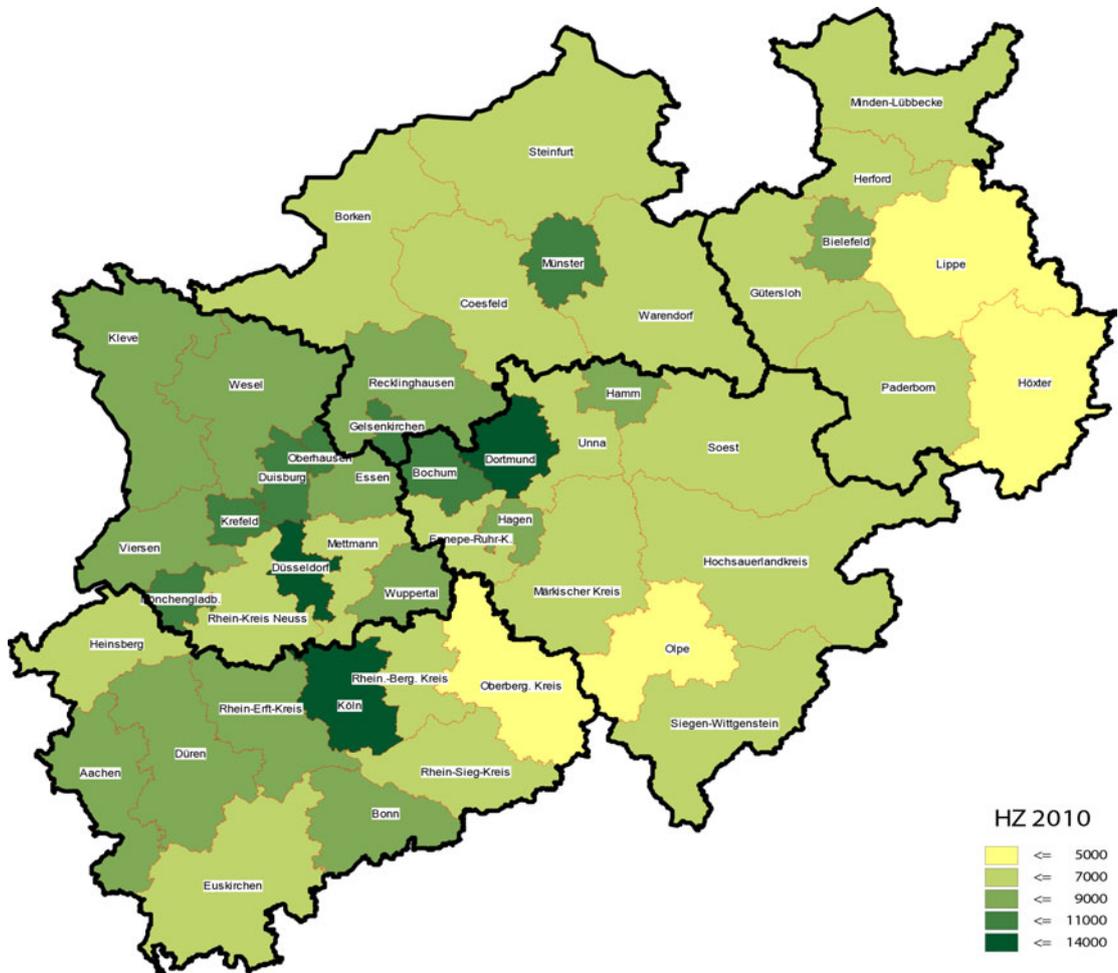
Häufigkeitszahlen – sämtliche Straftaten 2000-2010 (Jahresbericht Kriminalität 2010)





DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

Von den Jahren 2005 und 2006 abgesehen, liegt die Häufigkeitszahlen für Hamm über der des Landes Nordrhein-Westfalen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeindegröße dabei die entscheidende Rolle spielt. Die Kriminalitätsbelastung Hamms ist aber durchaus im Kontext des Ballungsraums zu sehen. So ist davon auszugehen, dass bspw. das nahegelegene Dortmund aufgrund der für Großstädte typischen Gelegenheitsstrukturen einen Teil der Hammer Kriminalität zu sich zieht.



Häufigkeitszahlen – sämtliche Straftaten – im regionalen Vergleich 2010 (PKS NRW 2010)

Der Schwerpunkt der polizeilich bekannten Kriminalität liegt im Bereich des Diebstahls. Das Sicherheitsgefühl besonders beeinträchtigende Delikte – dazu zählen solche, bei denen körperliche Gewalt eine Rolle spielt und sich gegen konkrete Personen richtet – machen etwa 12 % des Fallaufkommens aus. Die Deliktverteilung in Hamm ist insgesamt nicht auffällig.

| Deliktverteilung | 2009 | 2010 |
|--|--------|---------------|
| Straftaten gegen Leib, Leben, pers. Freiheit und sex. Selbstbestimmung | 1.968 | 1.856 |
| Diebstahlsdelikte | 6.948 | 7.476 |
| Vermögens- und Fälschungsdelikte | 2.590 | 2.578 |
| Sonstige Straftaten (Sachbeschädigung, Hehlerei pp) | 2.839 | 2.982 |
| Strafen gegen strafrechtliche Nebengesetze (RG-Delikte, Waffengesetz pp) | 842 | 936 |
| gesamt | 15.187 | 15.828 |

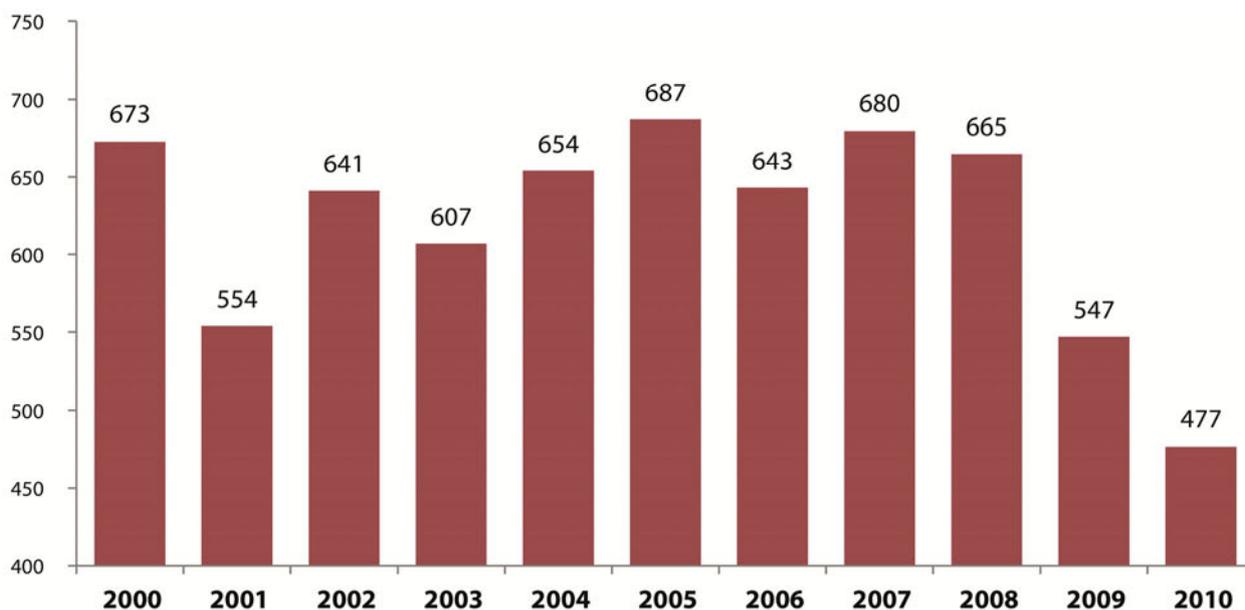


Deliktbezogene Betrachtung – Gewaltkriminalität

Unter Gewaltkriminalität fallen insbesondere Tötungsdelikte, Vergewaltigung, Raub sowie gefährliche und schwere Körperverletzung. Im Jahr 2010 wurden 477 Fälle erfasst, was 3% der registrierten Straftaten entspricht. Die Aufklärungsquote betrug 77%. Gewaltdelikte sind in Hamm rückläufig, was dem generellen Trend entspricht.

Im Jahr 2010 wurden im Zusammenhang mit Gewaltdelikten 509 Tatverdächtige ermittelt. 39% waren unter 21 Jahre alt, im Jahr davor waren es 46%. Ein hoher Anteil von jungen Tätern ist für dieses Deliktsfeld typisch.

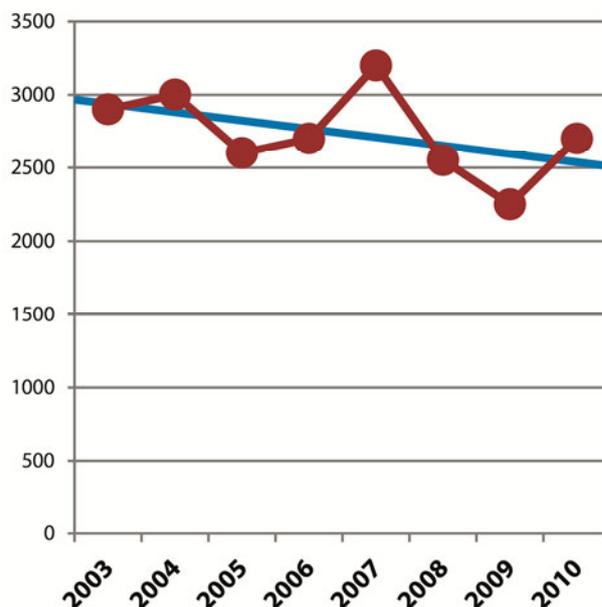
| Gewaltkriminalität | 2009 | 2010 |
|--|------|------|
| Tötungsdelikte | 6 | 5 |
| Vergewaltigung | 9 | 12 |
| Raub, räuberische Erpressung | 147 | 131 |
| Körperverletzung mit Todesfolge | 0 | 0 |
| gefährliche und schwere Körperverletzung, Vergiftung | 385 | 329 |



Zeitreihe Gewaltkriminalität (Fälle) in Hamm 2000-2010 (Jahresbericht Kriminalität 2010)

Deliktbezogene Betrachtung – Straßenkriminalität

Das entscheidende Definitionskriterium für Straßenkriminalität ist, dass sie im öffentlichen Raum stattfindet. Insofern ist diese Form der Kriminalität besonders geeignet, das Sicherheitsgefühl der Menschen zu beeinträchtigen. Die Entwicklung der Häufigkeitszahlen der vergangenen Jahre variiert, die lineare Trendlinie deutet auf einen geringen Rückgang.



Häufigkeitszahl Straßenkriminalität (Jahresbericht Kriminalität 2010)

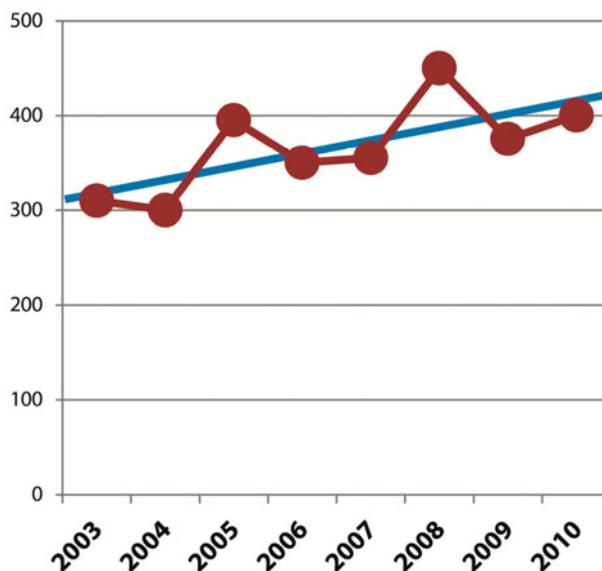


Deliktbezogene Betrachtung – Rauschgiftdelikte

Die Häufigkeitszahl bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz liegt in Hamm vergleichsweise hoch und steigend. Bei der Bewertung dieses Deliktsfeldes ist jedoch zu berücksichtigen, dass es 2010 bei fast 80% um sog. „allgemeine Verstöße nach dem BtmG“ handelte, d.h. um den Besitz geringer Mengen.

Von den im Jahr 2010 ermittelten 617 tatverdächtigen Personen stammten 458 aus Hamm, 113 aus NRW und lediglich 38 aus dem übrigen Bundesgebiet bzw. aus dem Ausland. Die Strafverfolgung richtet sich somit ganz überwiegend auf Konsumenten von illegalen Rauschmitteln, die in Hamm wohnen. Die Mehrzahl der Verfahren dürfte sich auf den Erwerb von Cannabis beziehen.

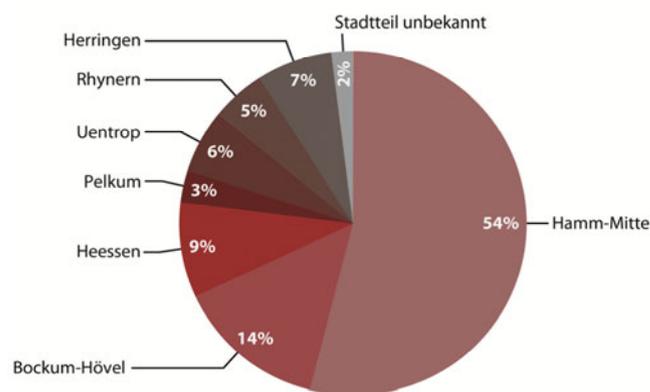
Häufigkeitszahl Rauschgiftdelikte
(Jahresbericht Kriminalität 2010)



Räumliche Verteilung der Kriminalität

Die Straftaten des Hellfeldes verteilen sich sehr ungleichmäßig auf die sieben Stadtteile. Im Jahr 2010 sind mehr als 50% der registrierten Kriminalität Hamms in dem Stadtteil Mitte begangen worden. Es folgen mit großem Abstand die nördlichen Stadtteile Bockum-Hövel und Heessen.

Die Häufigkeitszahlen unterstreichen, dass Hamm Mitte einen deutlichen Schwerpunkt der örtlichen Kriminalität bildet und sich vergleichsweise hohe Belastungen auf den nördlichen und westlichen Stadtbereich ausdehnen. Dieses Muster zeigt sich auch bei den für das Sicherheitsempfinden besonders relevanten Deliktsfeldern.



Verteilung der Straftaten nach Stadtteilen
(Jahresbericht Kriminalität 2010)

| Stadtteil | Einwohner | Straftaten insgesamt | | Gewaltkriminalität | | Diebstahl aus Kfz | | Wohnungseinbruch | | Rauschgiftdelikte | |
|--------------|-----------|----------------------|--------|--------------------|-----|-------------------|-------|------------------|-----|-------------------|-------|
| | | Fälle | HZ | Fälle | HZ | Fälle | HZ | Fälle | HZ | Fälle | HZ |
| Mitte | 34.752 | 8.523 | 24.525 | 289 | 832 | 430 | 1.237 | 94 | 270 | 594 | 1.709 |
| Bockum-Hövel | 34.863 | 2.149 | 6.164 | 67 | 192 | 141 | 404 | 57 | 163 | 34 | 98 |
| Heessen | 23.270 | 1.364 | 5.862 | 36 | 155 | 105 | 451 | 58 | 249 | 27 | 116 |
| Herringen | 20.326 | 1.178 | 5.796 | 29 | 143 | 110 | 541 | 65 | 320 | 5 | 25 |
| Pelkum | 18.644 | 549 | 2.945 | 11 | 59 | 49 | 263 | 15 | 80 | 3 | 16 |
| Rhynern | 18.695 | 803 | 4.295 | 13 | 70 | 80 | 428 | 23 | 123 | 6 | 32 |
| Uentrop | 27.548 | 920 | 3.340 | 27 | 98 | 77 | 280 | 27 | 98 | 3 | 11 |



2.2.3 Gesamtstädtische Sicherheitsbilder – Hamm als „Insel der Glückseligen“

Zum Sicherheitsempfinden der Hammer Bevölkerung liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Die Akteure vor Ort schätzen die Stadt Hamm ausnahmslos als sicher ein. Es ist wahrscheinlich, dass in der Bevölkerung eine ähnliche Einschätzung besteht. Aussagen aus diversen Spontaninterviews mit Bürgerinnen und Bürgern in Verbindung mit der Bewertung der Akteure weisen zumindest in diese Richtung.

Tatsächlich unsichere Orte können von keinem der Akteure direkt benannt werden. Stattdessen lassen sich Orte des „Unwohlseins“ lokalisieren, die aber begrenzt bleiben und nicht auf ein stadtweites Sicherheitsbild abfärben. Letztlich bleiben in den Einschätzungen der lokalen Akteure die Problemlage und die Stadt relativ überschaubar.

„Vielleicht muss man insgesamt auch mal eins sagen: Die Stadt Hamm ist eine Großstadt, aber doch mit dörflichem Charakter. Immer dann, wenn ich mal nach Dortmund gehe und dann dort die Probleme sehe – die sind natürlich um ein Gewaltiges höher. Berlin, Köln, Düsseldorf – also wir sind da so ein bisschen noch die ‚Insel der Glückseligen‘, wenn wir natürlich auch unsere Probleme haben.“ (Hamm, Ordnung)

Der Verweis auf die formelle Stellung Hamms als Großstadt, aber in Struktur und Sozialleben vom Charakter einer Stadt mit geringeren Einwohnerzahlen findet sich wiederholt. Hamm gilt „aber eigentlich doch mehr so wie eine kleine Stadt. Also so mit der Übersichtlichkeit, die man ja auch an den Gebäuden dann noch mal sieht“ (Hamm, Planung). Es schwingt hier auch eine Bedeutung von engen (sozialen) Netzwerken und einer insgesamt wenig dramatischen Sicherheitslage mit. Dies ist eine Charakteristik, die – wenn auch mit Ambivalenzen – für ein grundsätzliches unproblematisches Sicherheitsbild verantwortlich ist.

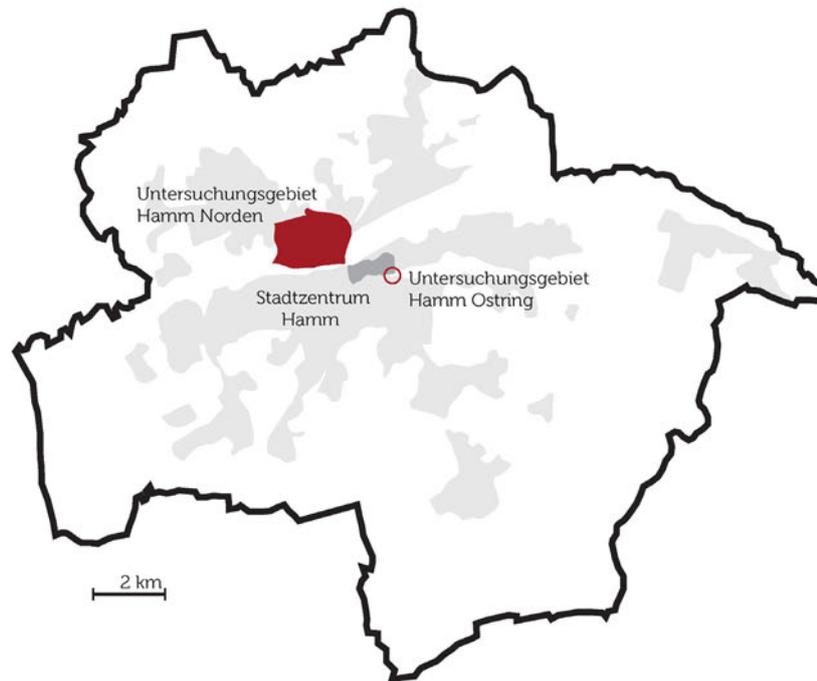
2.3 Zwei Orte dynamischer Sicherheit – die Untersuchungsräume in Hamm

Innerhalb dieser gesamtstädtischen Ausgangslage wurde in zwei Teilbereichen der Stadt deren (Sicherheits-) Entwicklung, ihre Akteurskonstellationen, Sicherheitsbilder und sicherheitsrelevanten Maßnahmen nachgezeichnet. Hintergrund ist, dass Sicherheit ein spezifisch lokales Phänomen ist, das auf kleinräumiger – quartiers- oder situationsräumlicher – Ebene betrachtet werden muss. Nur hier auf der lokalen Ebene kommen die Akteure, Sichtweisen und Handlungen zusammen, die schließlich gemeinsam Sicherheit oder Unsicherheit vor Ort prägen. Bundesweite, regionale aber gerade auch gesamtstädtische Bedingungen und Strukturen setzen dabei den Rahmen für diese Handlungen.

Als Untersuchungsräume dienen daher zwei, in ihrer räumlichen Dimension wie auch in ihrer Themenstellung, unterschiedliche Gebiete in Hamm: Das nördlich der Innenstadt und durch den Lippe-Landschaftsraum von ihr getrennte Quartier des Hammer Nordens blickt auf eine bewegte, zwanzigjährige intensive Begleitung im und außerhalb des Programms „Soziale Stadt“ zurück. Gewalt- und Kriminalitätsprobleme waren die Auslöser für einen themenübergreifenden Ansatz der Quartiersentwicklung. Das südöstlich an die Innenstadt grenzende Areal des Ost-rings ist dagegen Teil der umschließenden Grünanlagen, die früher zwischen der Ahse und dem Stadtgraben lagen. In der Dimension einer überschaubaren Grünfläche waren typische Situationen solcher innenstadtnahen Erholungsflächen zu erkennen: schlechter Pflegezustand, Nutzungskonflikte und Unordnungs- und Verschmutzungsprobleme. Hier dominierte ein baulich-gestalterischer Maßnahmenkanon.



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM



Die in diesen lokalen Bezügen nachgezeichneten Formen der Sicherheitsproduktion zeigen die gelebte lokale Praxis. Sie wird im Folgenden in analytisch handhabbaren Themenfeldern betrachtet und dekonstruiert daher quasi die komplexe Gesamtsituation der Entstehung von Sicherheit und Unsicherheit. Aber sie bietet auch die Möglichkeit, aus diesen Einzelbetrachtungen ein Bild der gesamtstädtischen Sicherheitsproduktion zu rekonstruieren und damit die Herstellung von Sicherheit in der Stadt Hamm als Prozess zu beschreiben.



3 „Den Hammer Norden kann man nicht alleine lassen“ – Sicherheitsproduktion im Hammer Norden

Der Hammer Norden ist kein amtlicher Stadtteil Hamms und hat damit auch keine administrativen Grenzen. Die alltagssprachlich verwendete Bezeichnung „Hammer Norden“ bezieht sich auf ein ca. 370 ha großes Stadtgebiet nördlich der Lippe, das sowohl den Stadtteilen Bockum-Hövel als auch Heessen zugeordnet ist. Das darin liegende Untersuchungsgebiet wird im Osten und im Nordosten durch die teilweise parallel zur Münsterstraße (B63) verlaufende Bahntrasse begrenzt. Im Norden grenzt die Kohlenbahntrasse das Gebiet ab – ein Fuß- und Radweg auf der Schienentrasse einer ehemaligen Zechenbahn. Im Westen fungiert die Römerstraße (Kreisstraße K7) als Grenze. Eine natürliche Abgrenzung des Gebiets bildet die Lippe und ihr vornehmlich durch Landwirtschaft geprägtes nördliches Ufer.

Im gesamten Hammer Norden leben heute ca. 13.000 Einwohner. Die Sozialstruktur ist durch einen hohen Anteil an Einwohnern geprägt, die Transfereinkommen beziehen. Darunter sind viele Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt mit 16% über dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 11% (vgl. Bartscher, Köller, 2006). Verschärft wurde die Problematik durch die selektive Abwanderung (vgl. Hesse, 2007b: S. 16). Das Gebiet weist auch heute noch starke Wanderungsbewegungen auf.



Der Hammer Norden bietet sich aufgrund seiner zwanzigjährigen, intensiven Bearbeitung durch ein Netzwerk an Akteuren für eine Analyse an. Sicherheit ist dabei ein bedeutendes Thema der Beschäftigung, das sich jedoch im Laufe der Jahre in seiner Priorität gewandelt hat.

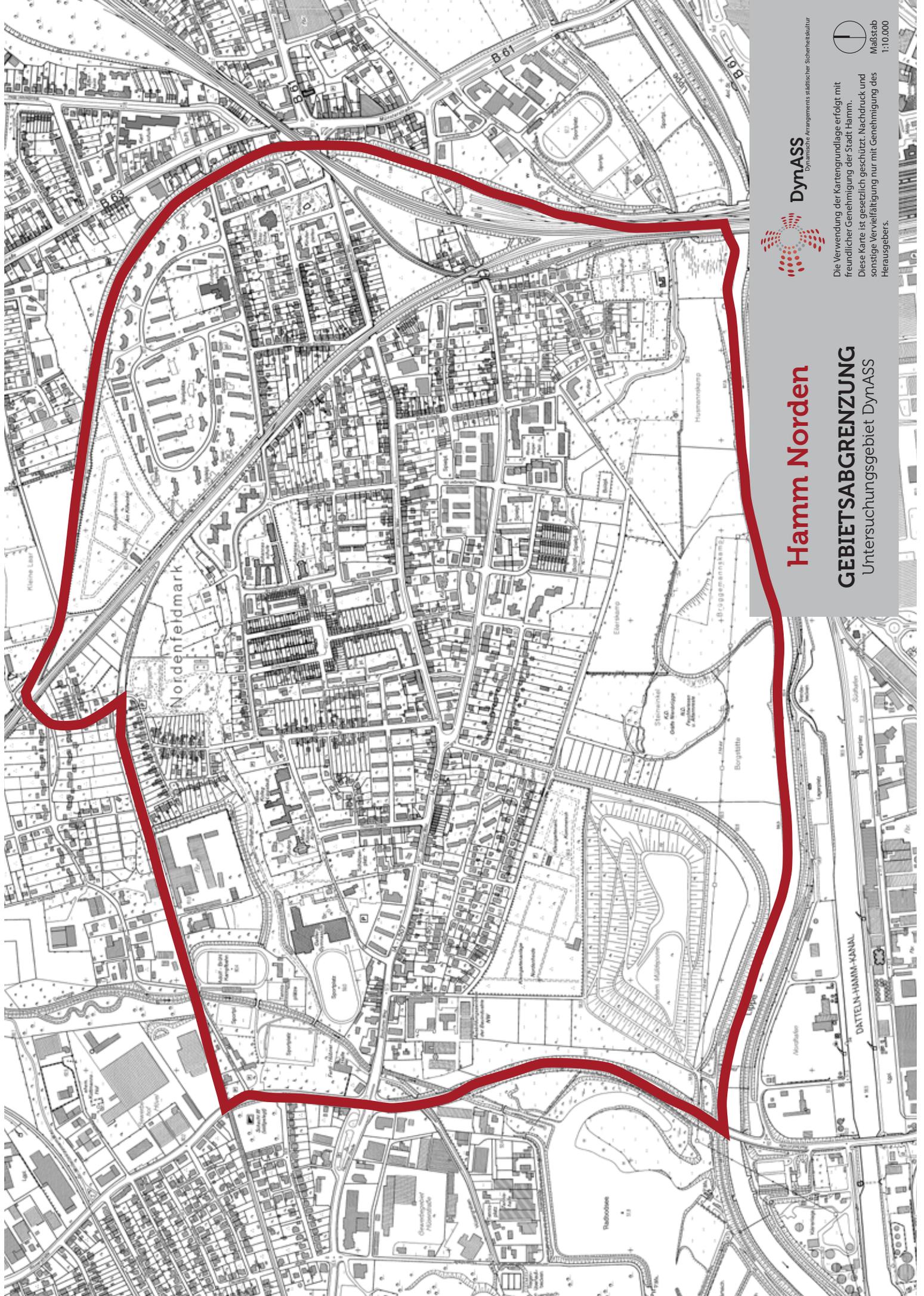
3.1 Zwischen Bahngleisen und Verantwortungsbereichen

Das Gebiet des heutigen Hammer Nordens war in der Vergangenheit eher durch Landwirtschaft geprägt. Dadurch unterscheidet sich die Siedlungsgeschichte von der benachbarter, durch Bergbau dominierter Stadtteile. Mit der beginnenden Industrialisierung und ihren für Hamm wichtigen Impulsen, wie dem Bau eines Schlachthofes und mehrerer Eisenbahnlinien, wurden im Norden die ersten gründerzeitlichen Wohnsiedlungen am Nordenstiftsweg, an der Tondern-, Schleswig- und Holstein- sowie an der Karlstraße errichtet (vgl. Scheuven u. a., 2005: S. 105). Im frühen 20. Jahrhundert entwickelte sich das Gebiet zu einem traditionellen Arbeiterviertel, vor allem von Arbeitern der Deutschen Bahn. Nach dem Zweiten Weltkrieg zogen Flüchtlingsfamilien aus Ostpreußen in den Hammer Norden (Bartscher, Köller, 2006). Auch wurden mehrere Obdachlosenunterkünfte errichtet, die erste Konflikte im Stadtteil nach sich zogen. In der Nachkriegszeit veränderte sich die Bebauungsstruktur zunehmend. Wurden zunächst neue Siedlungen mit eingeschossigen Einzel- und Doppelhäusern errichtet, so entstanden in den 1960er Jahren größere Wohnsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus mit bis zu achtgeschossigen Gebäuden. Hier sind vor allem die Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp nördlich des Großen Sandwegs sowie der Bereich südlich des Nordenstiftswegs zu nennen (vgl. Scheuven u. a., 2005: S. 105).

Diese Entwicklung prägt auch heute noch die städtebauliche Gestalt des Gebietes: Der Hammer Norden ist durch eine heterogene Wohnbebauungsstruktur, bestehend aus Einfamilienhäusern, Reihenhäusern, Zeilenbauten und Geschosswohnungsbau, gekennzeichnet. In Anlehnung an die beiden strukturgebenden Verkehrsachsen – den Bockumer Weg als Ost-West Verbindung und die Nord-Süd-Linie der Bahngleise – lassen sich grobe Bebauungstypen festmachen: Der Bereich östlich der Bahngleise ist im nördlichen Bereich von der Geschosswohnsiedlung Schottschleife/Schlagenkamp aus den 1960er Jahren bestimmt, im südöstlichen Bereich dominieren hingegen Einfamilienhäuser. Der Bereich westlich der Bahngleise ist sowohl von Zeilenbauten als auch von Einfamilienhäusern geprägt. Der Hammer Norden wurde in einer Maklerumfrage aus dem Jahr 2012 überwiegend als einfache Wohnlage mit dementsprechend niedrigen Quadratmeterpreisen zwischen 3,00 und 4,50 € eingestuft (vgl. Capital Online, 2012). Gründe für die im städtischen Vergleich niedrige wohnungswirtschaftliche Bewertung liegen insbesondere in der von Geschosswohnungsbau aus den 1950er bis 70er Jahren geprägten städtebaulichen Struktur und der Inselanlage im Stadtraum (vgl. InWIS Forschung & Beratung, 2005: S. 46–48).

Diese Inselanlage wird durch die Verkehrsstrassen – Hauptverkehrsstraßen im Osten und Westen sowie Bahntrassen in Hochlage im Osten und Norden – auch intern weiter verschärft. Zusätzlich zur östlichen Bahntrasse wird der Hammer Norden von einer weiteren Bahntrasse durchschnitten – entlang des Nordenfriedhofs, des Huessmanwegs, Bänklerwegs, Sudetenwegs, Nordenheidewegs und des Grundhövelwegs. Diese Trasse stellt eine stadträumliche Zäsur innerhalb des Hammer Nordens dar. Zudem trennt sie zusammen mit der östlichen Bahntrasse die Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp von den umliegenden Gebieten ab und schafft eine „Insel in der Insel“.

Durch die kommunale Gebietsreform 1975 wurde der vorher eigenständige Hammer Norden administrativ geteilt und den Bezirken Bockum-Hövel und Heessen zugeordnet. Das Strukturkonzept „WerkStadt Hamm“ führt die geographische Lage abseits der Lippe, eine hohe Verkehrsbelastung, die Barrierewirkung mehrere Bahnlinien sowie die relativ stark verdichtete Bebauung als Gründe für ein „tendenziell negatives Images des Ortsteiles“ an. Vor allem in der Wohnsiedlung Schottschleife/ Schlagenkamp hätte sich dieses Image im Zusammenwirken mit sozialen Schief-lagen verfestigt. Darüber hinaus wurde die mangelhafte Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur beklagt, insbesondere das „Fehlen einer sozialkommunikativen Ortsteilmitte“ (vgl. Scheuven u. a., 2005: S. 105).



Hamm Norden

GEBIETSABGRENZUNG

Untersuchungsgebiet DynASS



DynASS
Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur

Die Verwendung der Kartengrundlage erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Stadt Hamm.
Diese Karte ist gesetzlich geschützt. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung nur mit Genehmigung des Herausgebers.



Maßstab
1:10.000



Dem Einzelhandelskonzept der Stadt Hamm folgend, sollte der Hammer Norden entlang des Bockumer Weges über ein eigenes Nahversorgungszentrum verfügen (vgl. Lehnerdt, Ciuraj, 2010: S. 127). Absolut gesehen kann die gegenwärtige Besatzstruktur entlang des Bockumer Weges zusammen mit einem kleinen Supermarkt im Westen und einem kleinen Discounter im Osten jedoch keine ausreichende Nahversorgung gewährleisten (vgl. Lehnerdt, Ciuraj, 2010: S. 127). Gut ausgebaut ist dagegen das Angebot an sozialer Infrastruktur: Vor allem im nördlichen Siedlungsbereich besteht eine hohe Dichte an Kindertageseinrichtungen und Schulen. Ebenso konzentrieren sich in Nordteil an der Sorauer Straße weitere soziale Einrichtungen sowie das Stadtteilbüro Hamm-Norden.

Die Entwicklung des Gebietes als Arbeiterquartier, mit Flüchtlingswohnungen, Obdachlosenunterkünften und sozialem Wohnungsbau verweisen darauf, dass der Hammer Norden schon immer sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen eine Heimat geboten hat. Die umgebenden Verkehrsachsen führten nicht nur zu einer Beeinträchtigung der Wohnqualität sondern auch zu einer realen und gefühlten Insellage, die sich auch innerhalb des Gebietes noch weiter ausdifferenziert. Die Benachteiligung wird durch die administrative Teilung 1975 eher noch verstärkt, da die Stadtteile, denen der Norden anteilig zugeschlagen wird, eine starke eigene Identität aufwiesen. Der Hammer Norden ist von den Stadtteilzentren Heessens und Bockum-Hövels weit entfernt. Diese Rahmenbedingungen waren mitverantwortlich, dass sich im Hammer Norden eine sozial- und sicherheitspolitisch brisante Lage entwickeln konnte, sich zu Beginn der 1990er Jahre deutlich zuspitzte.

3.2 Die Entwicklung von Quartier und Sicherheitslage im Hammer Norden

Dieser Zeitpunkt markiert aber gleichzeitig beginnende Veränderung der Wahrnehmungen, der Akteurskonstellationen, der Sicherheitsbilder und Maßnahmen im Hammer Norden und damit den Betrachtungsrahmen der hier vorliegenden Untersuchung. Als Ausgangspunkt dient dabei das Jahr der Gründung des Präventivkreises Hamm-Norden 1992. Ab diesem Zeitpunkt kann eine Strategie für den Hammer Norden nachgezeichnet werden, die in ihren Grundzügen und Akteuren eine relative Kontinuität aufweist. Sie unterteilt sich jedoch in drei Phasen, deren unterschiedliche zeitlich aufeinanderfolgende Schwerpunkte die Entwicklung des Hammer Nordens charakterisieren:

1. die Eskalationsphase eines abrutschenden Quartiers zu Beginn der 90er Jahre bis zur ersten Wirkungen der Aktivitäten von Präventivkreis und Stadtteilbüro sowie der Etablierung einer unterstützenden Akteurs-Szene Mitte der 90er Jahre,
2. die Aufbauphase des Quartiers seit dieser Zeit mit Festigung der Akteursnetzwerke und baulichen Umgestaltungsmaßnahmen im Quartier und
3. die Stabilisierungsphase des Quartiers seit dem Abschluss der Sanierungsmaßnahmen der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp 2004.

3.2.1 Erste Phase: Eskalation und Gegenwehr im Quartier

Wendepunkt in der Entwicklung des Gebietes ist 1992 die Gründung des Präventivkreises Hamm-Norden als Reaktion auf die zunehmende Jugendgewalt im Stadtteil. Gewalttätige Auseinandersetzungen in den Schulen und im Quartier mehrten sich, hinzu kamen Drogenkonsum und -handel und Jugendliche, die für traditionelle Hilfsangebote nicht erreichbar waren. Ende der 1980er Jahre formierte sich eine Gruppe Jugendlicher unter dem Namen „Brandell-Boys“, die mit Graffiti, Vandalismus und Einbrüchen auffällig wurden: „Da war der Stadtteil geprägt von Jugendbanden, die höchst kriminell waren und sehr massiv auch terrorisiert haben.“ (Hamm, Stadtteil). Offensichtliche soziale Probleme konzentrierten sich insbesondere im Bereich der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp verbunden mit infrastrukturellen und städtebaulichen Mängeln im Gebiet und der Folge einer dramatischen Abwertung des ohnehin beschädigten Quartiersimages.

Entscheidende Maßnahme die zu einem Umbruch führt, ist eine öffentliche Stellungnahme und Initiative einer Einzelperson, des damaligen Schulleiters der Karlschule im Hammer Norden. Die Funktion und Wirkung dieser Einzelperson wird von allen Akteuren sehr hoch gewertet und es als glückliche Entwicklung angesehen, dass die Initiative



aus diesem Akteursbereich kam. Die unabhängige Position des Schulleiters verstärkte die Wirkung des „Brandbriefes“, führte aber eben auch zu negativen Auswirkungen für das Quartiersimage, die Schule selbst und die Person.

Der eingeschlagene Weg ist der einer gezielten, oder zumindest in Kauf genommenen, Skandalisierung. Durch die öffentliche Thematisierung als unhaltbarer Zustand wird eine Öffentlichkeit geschaffen, die einen deutlichen politischen Handlungsdruck erzeugt. Dabei muss grade die politische Situation des Hammer Nordens als konstituierende Rahmenbedingung für die Problemstellung gesehen werden.

„Von daher besteht im Grunde genommen die Situation, dass man sich dann nach '75 gar nicht mehr dafür interessierte, was denn hier im Norden passierte. Das ist nicht verwunderlich, weil natürlich die Bezirkspolitiker aus Bockum-Hövel und Heessen für ihre Bereiche sorgen mussten. Aus diesen Stadtteilen kam auch der Großteil der Wähler. Da waren sie verwurzelt. Das waren alles Heessener bzw. Bockum-Höveler.“ (Hamm, Stadtteil)

Begünstigt auch durch die Insellage und das schlechte Image führte die politische Teilung zu einer Vernachlässigung des Stadtgebietes. Verantwortlichkeiten wurden auf den jeweils anderen Bezirk verlagert und erlaubten eine Problemverschärfung im Quartier unterhalb des politischen Wahrnehmungs- bzw. Reaktionshorizonts. Auch waren durch die auf die Ortskerne fokussierte Infrastrukturorientierung kaum unterstützende institutionelle Strukturen im Gebiet vorzufinden. Neben Schule und Kindergarten gab es keine Sozialeinrichtungen, die Problemlagen abfedern oder auf Entwicklungen reagieren konnten.

Die offenen Problemlagen führen zur Gründung des Präventivkreises Hammer Norden (zu Beginn „Arbeitskreis für präventive Jugendarbeit“): „Die Mitglieder des Präventivkreises stellen 1992 fest, dass die Entwicklung von Gewalt und Brutalität unter Kindern und Jugendlichen im Stadtgebiet Hammer Norden besorgniserregend zugenommen hat.“ (Köller, 2010: S. 66). Gründungsmitglieder des Präventivkreises sind neben der Karlschule und weiteren Schulen die Kindertageseinrichtungen, freie Träger der Jugendhilfe und engagierte Bürger. Bereits sich aus der Hilfeleistung zurückgezogene lokale Institutionen wie die Kirchengemeinden können zur Zusammenarbeit aktiviert werden. Eingebunden werden zudem insbesondere die Jugend-, Planungs- und Sozialämter aber auch die Politik – allerdings bleibt es ein selbstorganisiertes Gremium, das unabhängig von Verwaltungs- und Politikstrukturen handelt. Dem Präventivkreis kommt damit die Funktion zu, Partei für den Hammer Norden zu ergreifen, der in der Zeit davor auf der Agenda von Politik und Verwaltung am unteren Ende rangierte: „Der Präventivkreis Hamm Norden ist der Initiator, Lobbyist, der Projekte in Hamm Norden vorantreibt und Stadtteilakteure einbindet.“ (Bartscher, 2000: S. 32) Im Präventivkreis gelingt es damit Anfang der 1990er Jahre, alle relevanten Akteure aus Zivilgesellschaft, lokalen Institutionen, Politik und Verwaltung zusammenzuführen und auf ein implizites Ziel auszurichten: Die Verbesserung der Lebensqualität für die im Stadtteil lebenden Menschen. Das 1993 vom Rat der Stadt Hamm beschlossene „Sozial- und bewohnerorientierte Stadtentwicklungskonzept Hamm-Norden“ ist das Handlungsprogramm dieses Ziels. Explizit wird das Ziel einer verbesserten Lebensqualität allerdings erst 1998 in der Neuaufstellung des Präventivkreises formuliert.

Möglich wird diese gemeinsame Zusammenarbeit im Präventivkreis durch den Druck einer öffentlichen Diskussion wie auch über die für einzelne Akteure spürbaren sozialen oder wirtschaftlichen Auswirkungen – aber auch hier häufig gekoppelt mit der Überzeugung und Initiative von Einzelpersonen.

„Meine Theorie ist und war ja: Wann ist der Punkt erreicht, an dem der wirtschaftliche Druck so groß ist, dass sie sich bewegen müssen? Also 1992/93 war bei der LEG der wirtschaftliche Druck so groß, dass sie sich bewegen mussten, weil ihnen sonst alle Mieter weggelaufen wären. Gepaart mit einem engagierten Geschäftsführer, der sagt: ‚Wir müssen das eigentlich nochmal anders machen.‘“ (Hamm, Stadtteil)

1993 wird das Stadtteilbüro Hamm-Norden auf Initiative des Präventivkreises Hamm-Norden gegründet. Das Stadtteilbüro hat den Auftrag, gemeinwesenorientiert und aktivierend mit den Bewohnern in den Problemquartieren zu arbeiten. Dies umfasst die Bewohnerbeteiligung, Beratung und zielgruppenspezifische Angebote, Bildung von Netzwerken von Bürgern und Einrichtungen sowie die Förderung von Selbsthilfepotentialen im Stadtteil – vor allem aber zunächst die Ressourcen- und Defizitbeschreibung des Stadtteils (vgl. Köller, 2010: S. 67f).

Hamm-Norden Impressionen



erfolgreiche Sanie-
rung Schottschleife/
Schlagenkamp

lokale Identitäten in
der Danziger Straße



präses Stadtteil-
büro Hamm-Norden

Stadtteilzentrum
Sorauer Straße



trennende Wirkung
durch Bahntrassen

am Bockumer Weg



Bebauung am
Nordenstiftsweg

der nahe Lippe-
Landschaftsraum



Rheinsberger Platz

die negativ
besetzte Oranien-
burger Straße



Aus der ersten Problemanalyse ergibt sich deutlicher Handlungsbedarf im sozialen Bereich, insbesondere für die Arbeit mit Kindern und deren Familien im Hammer Norden. Die Förderung von Kindern gerade in Hinblick auf ihre schulische Karriere findet über Spiel- und Lernhilfe sowie Angebote an unterstützender Familienhilfe und Weiterbildungsangebot für Eltern statt. Alle diese Maßnahmen zielen auf individuelle Problemlagen und bleiben bis heute aktuell. Begleitet wird dies durch ein hartes repressives Eingreifen der Polizei gegenüber jugendlichen Mehrfachtätern, wobei kriminelle Gruppenstrukturen zerschlagen werden.

Diese zeitgleichen, wenn auch zu Beginn nicht zwingend aufeinander abgestimmten, Maßnahmen führen bereits nach kurzer Zeit zu erkennbaren Verbesserungen und Erfolgen: „Mit den beginnenden Aktivitäten im Hammer Norden, wie Bildung des Präventivkreises hat sich ein Umbruch im Hammer Norden vollzogen“ (Hamm, Jugend/Soziales). Ebenso wird durch die Dezentralisierung der Sozialverwaltung und dadurch veränderter Hilfestrategien sowie durch Abschaffung der Notunterkünfte das Image des Hammer Nordens aufgewertet. Die Erfolge stärken Motivation und Kooperationswillen und verbinden die Akteure miteinander.

3.2.2 Zweite Phase: Neuaufbau und Turbulenzen

Die zweite Phase der aktiven Arbeit im Hammer Norden ist gekennzeichnet durch eine Weiterführung erfolgreicher Modelle zur Entwicklung des Quartiers und der Unterstützung bei individuellen sozialen Problemlagen. Die Aufnahme des Hammer Nordens in das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der Landesregierung NRW 1994 als einer der ersten Stadtteile und 1999 in das Bund-/Länderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ stellt auch entsprechend Finanzmittel für Maßnahmen und Projekte insbesondere im Sozialbereich zur Verfügung und hilft, Strukturen zu verfestigen: Das Stadtteilbüro – zunächst durch eine kommunale Finanzierung mit zwei Vollzeitstellen eingerichtet – kann durch akquirierte Förderungen sein Tätigkeitsfeld wie auch seinen Personalbestand aufstocken. Von Anfang an war das Stadtteilbüro in die städtischen Planungen und Strategien integriert und übernimmt jetzt aber in Zusammenarbeit mit der neuen „Stadtteilkoordination“, angesiedelt im Jugendamt, zunehmend Aufgaben des Stadtteilmanagements. In dieser Konstruktion entspricht es dem idealtypischen Modell der Vernetzung im Programm der Sozialen Stadt: Die Rolle des Vor-Ort-Büros für die lokalen Belange trägt das Stadtteilbüro. Die Stadtteilkoordination ist dagegen für die inhaltliche und konzeptionelle Steuerung des Projektes und die Vernetzung zur kommunalen Verwaltung verantwortlich. Die Aufnahme in das Programm Soziale Stadt und eine gestiegene Bedeutung städtebaulicher Projekte, insbesondere die Aufwertung von Quartiersplätzen, involviert auch das Stadtplanungsamt stark in die Akteursstrukturen des Nordens.

Diese steigende Bedeutung kommunaler Verwaltungsbereiche für die Entwicklung des Hammer Nordens schlägt sich auch strukturell nieder. Neben dem offenen Präventivkreis bildete sich bereits 1993 parallel dazu ein verwaltungsinterner Arbeitskreis. Zunächst als rein verwaltungsinterne Projektgruppe übernimmt er jedoch immer stärker die planerische und ausführende Arbeit und öffnet sich für Institutionen aus dem Stadtteil und freien Trägern der sozialen Arbeit. Nach und nach übernimmt er dadurch vom Präventivkreis die Führungsrolle. Der Präventivkreis zieht sich fortan auf eine begleitende und projektanstoßende Funktion zurück und vernetzt die Akteure im Quartier und stellt die Verbindung zur Politik her.

Die Konsolidierung des Hammer Nordens wird durch den Verkauf der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp 1999 in Turbulenzen gebracht. Die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) verkauft als Eigentümerin 664 sanierungsbedürftige Wohnungen an die private „Gesellschaft für Immobilien- und Vermögensverwaltung“ (GIV). Die Verkaufsentscheidung wird durch die betriebswirtschaftliche Erfordernis der LEG befördert, die Sanierung der eigenen Bestände fortzusetzen und entsprechende Finanzmittel hierfür selbst erbringen zu müssen.

Es folgt eine Phase, in der die Beteiligten die sich positiv abzeichnende Entwicklung des Hammer Nordens in Gefahr sehen. Der private Investor beginnt mit der Modernisierung, scheitert aber an den organisatorischen und finanziellen Herausforderungen und der Wohnungsbestand der Schottschleife geht nach nur einem Jahr in die Zwangsver-



waltung. Eine begonnene aber mangelhaft organisierte Sanierung wird dabei im Umbauprozess gestoppt. In den un- und halbsanierten Wohnungen herrschen bald unhaltbare Zustände: Ein Drittel der Wohnungen steht leer, Heizungen und Bäder sind nicht voll funktionsfähig und das Wohnumfeld verwahrlost (vgl. o. A., 2005).

Es folgt eine Zeit der Unsicherheit, die auch die Arbeit im Quartier maßgeblich erschwerte. Zukunftsperspektiven schienen in dieser hochdynamischen Phase vollkommen offen.

„Wie gesagt, in dieser ganzen Übergangsphase von [Name] über diese Zwangsverwaltung zu [Name] war die Situation völlig ungeklärt. Da waren Leute im Quartier, bei denen gar nicht klar war, ob die denn da wohnen, wer denn da wohnt, zu welchen Mietkonditionen, usw.... Das war sehr unterschiedlich. Und das war im Grunde genommen desaströs.“ (Hamm, Stadtteil)

Im Bewusstsein der Bedeutung des Gebietes für das Image und die Gesamtentwicklung des Hammer Nordens arbeiten die Verantwortlichen darauf hin, einen neuen Investor zu finden, der mit Maßnahmen in der Siedlung den begonnenen Aufwertungsprozess des gesamten Stadtgebiets unterstützt oder ihn zumindest nicht beschädigt. Ein privater Hammer Wohnungsbauunternehmer scheint hier erste Wahl. Die Übernahme findet schließlich statt und mit Fördermittelunterstützung und Begleitung durch das Stadtteilbüro wird auch die Sanierung der Siedlung erfolgreich und umfassend abgeschlossen.

3.2.3 Dritte Phase: Stabilisierung des Stadtteils

Mit dem Abschluss der Sanierung im Gebiet Schottschleife/Schlagenkamp ist ein großes Projekt – baulich-räumlich wie auch imagetechnisch – abgeschlossen. Gleichfalls findet in dieser Zeit eine Neugestaltung und Aufwertung öffentlicher Plätze statt. Eine Phase größerer baulicher Maßnahmen kommt damit zum Abschluss.

Das Akteursnetzwerk hat sich über die Jahre und die gemeinsamen Tätigkeiten verfestigt. Es basiert noch immer auf persönlichen Verbindungen einzelner Personen. Eine Vielzahl an Akteuren begleitet die Entwicklung des Hammer Nordens seit den frühen 1990er Jahren. Teilweise haben berufliche Aufstiege stattgefunden: Akteure, die die Situationen im Hammer Norden noch aus eigener Außendiensttätigkeit kennen sind nun in leitender Position in der Stadtverwaltung tätig. Das Akteursnetzwerk hat sich in seiner Breite über verschiedenste Institutionen erhalten. Gemeinsam entwickelte Verfahren und Abläufe sind inzwischen in das institutionelle Gedächtnis eingeflossen und damit ein Stück weit unabhängig von den Personen verankert.

Spätestens mit dem Ende der Städtebauförderung wird jedoch die Frage einer Verstetigung akut: Mit Förderende werden Stellen der Stadtteilbetreuung massiv abgebaut. Dem frühzeitigen Präventionsansatz und dem Bewusstsein folgend, bestehende Netzwerkstrukturen aufrecht zu erhalten, werden jedoch Grundstrukturen, auch personell, durch kommunale Eigenmittel finanziert. Somit gelingt es, den aus der Dynamik gewonnen Impuls grundsätzlich weiterzuführen.

„Wir sind aus der Städtebauförderung seit ungefähr drei Jahren raus, wir haben aber noch Modellförderungen im Sozialbereich. Wir mussten ein Rückführungs- und Konsolidierungskonzept vorlegen, wie wir die Strukturen nachhaltig verankern wollen. Wir haben die Stellen im Stadtteilbüro extrem reduziert, von anfangs zwei ganzen Stellen für die Leitung und sechs Stellen für Sintiarbeit, Jugendarbeit, Hausaufgabenhilfe. Das ist alles gut um die Hälfte reduziert worden. Der reduzierte Finanzansatz ist aber noch weiter im Haushalt des Fachbereichs Jugend, Gesundheit und Soziales verankert, weil die Wichtigkeit dieser Aufgabe gesehen wird.“ (Hamm, Planung)

Die Tätigkeitsschwerpunkte der Akteure richten sich nun verstärkt auf Kultur- und Imagearbeit und versuchen, das Außenimage des Gebietes in Hamm zu verbessern. Jugend- und Familienarbeit bleiben seit Beginn der aktiven Arbeit im Hammer Norden weiterhin feste Aufgabenbereiche. Daneben besteht eine kontinuierliche Betreuungsarbeit und Beobachtungen der Entwicklungen des Quartiers, um Störungen frühzeitig zu erkennen und intervenieren zu können. Dennoch gilt der Hammer Norden noch immer als Gebiet mit einer sozial benachteiligten Bewohnerschaft. Einer negativen Entwicklung des Gebiets wurde Einhalt geboten, jedoch wäre es „eine Illusion zu sagen, wir hätten jetzt mit anderen Stadtteilen gleich gezogen. Das glaube ich nicht.“ (Hamm, Jugend/Soziales)



3.3 Objektivierte Situation und Dynamik der Sicherheitslage im Hammer Norden

Die objektivierete Sicherheitslage im Hammer Norden lässt sich aufgrund fehlender kleinräumiger Daten in der Vergangenheit wie in der Gegenwart nicht ausreichend ausweisen. Entsprechende Aussagen finden sich nur verstreut und immer im Zusammenhang mit einem expliziten Vermittlungsinteresse. Aus dem Bereich des Jugendamtes wurde beispielsweise in einer Veröffentlichung im Jahr 2001 dargestellt: „Von den 15 bis 20jährigen Hammer Bürgern wohnen knapp 10 Prozent im Hammer Norden. Ihr Anteil an der Jugendkriminalität machte 1992 noch 26 Prozent aus. Im Jahr 1997 ist dieser Anteil auf 14 Prozent gesunken“ (Bartscher, 2001: S. 151).

Dem Autor geht es darum, die positiven Auswirkungen der sozialräumlich orientierten Jugendamtsarbeit im Hammer Norden darzustellen. Ebenso wie eine jüngere Publikation des Jugendamtes mit ähnlicher Aussage: „Besonders augenfällig ist seit einigen Jahren der enorme Rückgang der Polizeimitteilungen über Straftaten von strafunmündigen Kindern, d.h. von Kindern und Jugendlichen unter 14 Jahren, die im Jugendamt von der Familienhilfe bearbeitet werden. Hier scheinen vor allem die Bemühungen der Spiel- und Lernhilfe, sowie der sozialen Gruppenarbeit und die Aktivitäten der Jugendarbeit Hamm-Norden e.V. Wirkung zu zeigen. Die dadurch geschaffenen Grundlagen für eine positive Entwicklung der Kinder bestimmen inzwischen auch eindeutig die Entwicklung der Jugendkriminalität von Jugendlichen über 14 Jahren im Hammer Norden. Die Zusammenarbeit der Jugendgerichtshilfe mit den Trägern der Jugendarbeit hat hier im erheblichen Maße zur Umsetzung der notwendigen Prozesse beigetragen und zu guten Ergebnissen geführt. Die Arbeit hat zu einer deutlichen Verbesserung des Klimas in der Bevölkerung der benachteiligten Wohngebiete geführt. Viele Bewohnerinnen erleben die Auswirkungen der Maßnahmen unmittelbar. Das Ausmaß der Bedrohung scheint gesunken zu sein, wie zwei Bürgerbefragungen der Polizei 1999 und 2000 festgestellt haben. An den in 2001 erneut gesunkenen Zahlen der Anklageschriften wird ein Rückgang der Kriminalitätsbelastung erkennbar.“ (Hesse, 2007a: S. 24)

Diese Bürgerbefragungen der Polizei sind auch die einzigen Grundlagen für objektivierete Aussagen zum Sicherheitsempfinden im Hammer Norden – allerdings bereits älter. In der Befragung 2000 zeichnet sich eine Verbesserung des Sicherheitsgefühls gegenüber dem Vorjahr ab (vgl. Polizeipräsidium Hamm, 2000). Aussagen dazu, ob das Sicherheitsgefühl im Vergleich zu anderen Stadtteilen oder Städten hoch oder niedrig sind, lassen sich nicht treffen. Offensichtlich zeigt die Befragung im Zusammenhang mit dem ebenfalls in dieser Veröffentlichung erwähnten Rückgang der Polizeieinsätze im Hammer Norden eine deutliche Verbesserung der Lage an. Die Polizei sieht einen wesentlichen Faktor in dieser Hinsicht in der Verstärkung der Polizeipräsenz u.a. durch den eingesetzten „Bürgerpolizisten“.

Im Hinblick auf die schwache Grundlage objektivierter Daten zur Sicherheitslage im Hammer Norden dominieren in dieser Hinsicht jedoch grundsätzlich die subjektiven Einschätzungen und Bewertungen der Akteure die Diskussion. Objektive Daten als „Beweise“ oder „Widerlegungen“ werden nicht wahrnehmbar genutzt. Entsprechend wird dies zu einer Konstruktionsbedingung der vorherrschenden Sicherheitsbilder (vgl. Kapitel 3.5.3).

3.4 Akteure und Konstellationen der Sicherheitsarbeit

Die zwanzigjährige Projektlaufzeit hat für den Hammer Norden eine Vielzahl an Akteuren hervorgebracht. Kommunale, zivilgesellschaftliche und, wirtschaftlich-handelnde Akteure wirken gleichermaßen an der Quartiers- und Sicherheitsarbeit mit. Ein komplexes Akteursgeflecht, das kaum Absplitterungen erkennen lässt wird zum Kennzeichen des Hammer Nordens und für die grundsätzliche Akteurskonstellation im Hammer Norden kann so von „einem Netzwerk“ gesprochen werden, das zur bestimmenden Form für die Arbeit im Hammer Norden wird.



3.4.1 Zuständig oder nicht? Die Rolle der administrativem Teilung des Gebietes

Ein Grund für die negative Entwicklung des Gebiets Hamm Norden bis hin zur dramatischen Sicherheitslage zu Beginn der 1990er Jahre lässt sich in der politisch-administrativen Teilung des Gebietes erkennen. Im Rahmen der kommunalen Gebietsreform wurde 1975 der östliche Teil des Hammer Nordens dem Stadtteil Heessen, der westliche Teil dagegen dem Stadtteil Bockum-Hövel zugeordnet. Dieser Schritt wird von Akteuren vor Ort kritisch bewertet, da die Aufteilung auf zwei Stadtbezirke zu einer Vernachlässigung aufgrund mangelnder einheitlicher politischer Zuständigkeit führte (vgl. Bartscher, Köller, 2006).

Die lokale Identität des Nordens wurde in dieser Teilung nicht ausreichend berücksichtigt. So nahmen die beiden Teile des Nordens mit ihrer räumlichen (und mit den Verkehrsbarrieren auch visuellen) Randstellung lange Zeit in den beiden zugeordneten Stadtteilen auch eine emotionale Randstellung ein. Die problematischen Zustände im sozialen wie im Sicherheitsbereich waren maßgeblich auf eine ungenügende kommunale Gegensteuerung zurückzuführen, die in dieser Vernachlässigung begründet liegt.

Darüber hinaus besteht auch eine unbeabsichtigte Vernachlässigung – neben einem „Nicht-wollen“ gibt es auch ein „Nicht-wissen“. Die Grenzen und Zuständigkeiten scheinen auch nach Jahren der Neuordnung oftmals unklar. So lassen sich selbst in gesamtstädtischen Konzepten diese Unsicherheiten finden: Im Strukturkonzept zur Stadtentwicklung – WerkStadt Hamm (2005) wird in der Profilbeschreibung des Stadtbezirks Bockum-Hövel der Hammer Norden eigenständig dargestellt und explizit Bezug auf die Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp genommen (vgl. Scheuven u. a., 2005: S. 105 f.) Diese gehört zum Hammer Norden, liegt jedoch administrativ im Stadtbezirk Hamm-Heessen. In den Ausführungen zu Heessen findet dagegen der Hammer Norden weder in der Profilbeschreibung noch im Strukturkonzept Erwähnung. Ebenso scheinen selbst in den Bezirksvertretungen noch heute die tatsächlichen räumlichen Verantwortungsgrenzen nicht präsent.

In der gegenwärtigen Situation mit einer Vielzahl an Akteuren, die die Lücken durch diese Verantwortungsaufteilung bemerken und darauf hinweisen, scheint dies aber inzwischen keine problematische Situation mehr zu sein – im Gegensatz zum Beginn der 1990er Jahre.

3.4.2 Präventivkreis und Arbeitskreis im Hammer Norden – Die Brücken und Knoten des Netzwerks

Der Präventivkreis Hamm-Norden gewann einen Großteil seiner Reputation als „parteiübergreifender Bürgerengagementskreis“ eben in der Überwindung der politisch-administrativen Teilung des Gebietes. Möglich wurde das, in dem er quasi alle Akteure aus dem verwaltungs- oder zivilgesellschaftlichen Bereich vereint, die sich in ihrer Arbeit um den Stadtteil Hamm-Norden bemühen. Neben Kirchen sind die sozialen Dienste der Stadt und freie Träger, Schulvertreter, ausgewählte Dienststellen der Verwaltung und Bezirkspolitik vertreten – „eigentlich ist alles Wesentliche, was irgendwas zu sagen hat oder auch sagen will, der ist in diesem Präventivkreis vorhanden“ (Hamm, Jugend/Soziales).

Diese Brücke zwischen zwei unterschiedlichen politisch verantwortlichen Gremien – der Bezirksvertretung Heessen und der Bezirksvertretung Bockum-Hövel – kann er dabei auf zwei unterschiedliche Arten herstellen. Einerseits wird – über den Umweg „von außen“ – die schon bei der Gründung wirksam eingesetzte Öffentlichkeit genutzt, um politischen Handlungsdruck zu erzeugen und das Stadtgebiet Hamm-Norden in das politische Bewusstsein zu bringen. Der Präventivkreis kann sich über die öffentliche Thematisierung Gehör für die Belange des Quartiers verschaffen.

„Dadurch dass wir mit unseren Problemen in die Öffentlichkeit gegangen sind, kamen wir auch oft in die Presse. Das fanden Politik und Verwaltung oft nicht so gut, aber es hat viel bewirkt.“ (Hamm, Stadtteil)

Andererseits wird das Bauprinzip des politischen Systems gezielt genutzt, um eine politische Schwerpunktsetzung „von innen“ zu erreichen: Es ist pragmatische Strategie des Präventivkreises, die politischen Vertretungen gezielt zu „unterwandern“. Zwischen den voneinander unabhängigen politischen Gremien, die den zusammenhängenden Sozialraum des Hammer Nordens in zwei Bereiche trennen, bildet der Präventivkreis Hamm-Norden eine informelle Verbindung.



DIE HERSTELLUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT HAMM

„Weil durch diesen Präventivkreis zum Beispiel der eine oder andere, der damals als Elternvertreter da hereingegangen ist, sich auch in die Bezirksvertretung wählen lassen, nach dem Muster: „Ja, gut, jetzt engagiere ich mich schon da. Jetzt kann ich mich eigentlich auch noch mal parteipolitisch in der Bezirksvertretung engagieren.“ (Hamm, Stadtteil)

Die politische Teilung des Gebietes wird damit nicht aufgehoben, aber durch den zivilgesellschaftlichen Brückenbau abgemildert. In wie weit dieses System durch die gezielte Ausnutzung von Graubereichen des politischen Systems ein Demokratiedefizit aufweist und durch die Lobbyarbeit zur Vernachlässigung anderer Stadtgebiete führen kann, muss offen bleiben.

Gleichfalls ein brückenbildender Akteur ist der Arbeitskreis: Er verbindet nicht zwei getrennte politische Gremien, sondern Verwaltung und Zivilgesellschaft im Hammer Norden. Hier treffen kommunale Akteure und freie Träger aufeinander, um gemeinsam Informationen auszutauschen, Projekte zu entwickeln und vor allem Strategien zu entwerfen. Konstituierend ist hierfür das von allen Akteuren mitgetragene Ziel, die Lebenssituation der Menschen zu verbessern. Die Tätigkeiten aller Akteure richten sich darauf aus, „etwas für den Stadtteil zu tun“. Das sozial- und bewohnerorientierte Stadtteilentwicklungskonzept Hamm-Norden wird damit zum gemeinsamen Credo aller Akteure.

Zentrale Funktion der beiden Gremien ist die Vernetzung und der Informationsaustausch. Präventiv- und Arbeitskreis sind daher zu großen Teilen als „Koordinierende und Vernetzende“ zu verstehen.

„Entstanden ist da eine Art runder Tisch. Indem Kollegen von der Polizei, vom Ordnungsamt, von der Jugendarbeit sich direkt gegenseitig informieren, ist schnelles Reagieren möglich. Wenn irgendeiner hört, dass von der Polizeistreife mehrfach in einer gewissen Straße langgefahren wird, weil Anwohner sich beschwert haben, werden die Kollegen der verschiedenen Fachbereiche zusammengerufen: „Habt Ihr davon etwas gehört?“ So dass ein ganz kurzer Austausch entsteht und die Kollegen versuchen dann, sehr schnell diese Sachen zu bereinigen.“ (Hamm, Planung)

Diese Funktion ist unabdingbar für die Präventionsarbeit im Hammer Norden, die auf sich abzeichnende Probleme bereits zu Beginn zu reagieren sucht. Der gegenseitige Informationsaustausch ermöglicht dabei erst eine frühzeitige Problemwahrnehmung. Der Nutzen wird aber zudem in dem bestehenden Netzwerk gesehen, das eine schnelle und effektive Zusammenarbeit und ein abgestimmtes Handeln der Akteure ermöglicht.

Arbeitskreis und Präventivkreis sind personell eng verzahnt – zu einem großen Teil sind die Teilnehmer identisch. Zunehmend wird aber ein Bedeutungsverlust des Präventivkreises deutlich, was eine Folge der veränderten Notwendigkeit – Probleme im Hammer Norden sind nicht mehr so drängend, als dass eine intensive Begleitung nötig wäre – wie auch einer dadurch bedingten geringeren Nachfrage – Bürger und Vereine aber auch professionelle Akteure sehen weniger Anlass für eine Mitwirkung – ist.

Dennoch werden die regelmäßigen Treffen in zweimonatigem Wechsel als notwendig angesehen. Selbst wenn die notwendige inhaltliche Abstimmung gegenwärtig auch auf anderem Wege erreicht werden könnte, dienen die Treffen der Sicherung des Netzwerkes. Hier liegt eine simple Kosten-Nutzen-Rechnung zu Grunde: Ein Neuaufbau des Netzwerkes zu einem späteren Zeitpunkt wäre zu aufwändig, als dass man die bestehenden Strukturen gegenwärtig beenden könnte. Die in den einzelnen Verwaltungsstellen oder bei den lokalen Akteuren etablierten Verantwortlichen für den Hammer Norden bilden damit ein enges Netzwerk „auf Abruf“.

„Bleibende Zuständigkeiten sind schon wichtig, um dieses Netz nicht kaputtzumachen. Ich glaube, das Netz später wieder aufzubauen, ist eine enorme Schwierigkeit. Jetzt wissen noch alle, wer in dem Bereich arbeitet.“ (Hamm, Planung)

Zudem besitzt der Präventivkreis noch eine weitere strategische Funktion: Durch seine formelle Unabhängigkeit hat er – anders als der verwaltungsgeführte Arbeitskreis – andere und mitunter direktere Zugänge zu Akteuren. Durch die enge Verzahnung von Arbeitskreis und Präventivkreis wird er damit zum Instrument, um Hierarchien und Strukturen zu umgehen. Formale Wege werden damit „flexibilisiert“ mit dem Vorteil schnellerer Ergebnisse aber dem Nachteil eines potentiellen Steuerungsdefizits einer relativ unabhängigen Arbeitsebene der Exekutive. Die zentra-



len Managementfunktionen für beide Kreise übernehmen die Stadtteilkoordination und das Stadtteilbüro in enger Kooperation.

3.4.3 Stadtteilkoordination und Stadtteilbüro – Das „Management des Stadtteils“

Von Anfang an war das Stadtteilbüro in die städtischen Planungen und Strategien integriert, und der Leiter des Stadtteilbüros übernahm in Zusammenarbeit mit dem städtischen Koordinator zunehmend Aufgaben des Stadtteilmanagements. Der Leiter des Stadtteilbüros wird von anderen Akteuren als der derjenige gesehen, der die Fäden des Akteursnetzwerks des Stadtteils zusammenführt und ist für die meisten Akteure des Hammer Nordens ein wichtiger Kooperationspartner zu allen Themen. Neben einer guten persönlichen Beziehung zu vielen Akteuren gilt er als „Gedächtnis des Stadtteils“ aufgrund der Tatsache, dass er als einziger nicht städtischer Mitarbeiter seit Gründung des Stadtteilbüros Mitte 1993 tätig ist. Er bildet damit ein wichtiges konstantes Element in und für die Entwicklung des Hammer Nordens. Diese Bedeutung ist sowohl auf seine Funktion wie auch auf ihn selbst als Einzelperson zurückzuführen.

Seine Aufgabe als professioneller Akteur sieht das Stadtteilbüro selbst als „Kümmerer“ – als verantwortliche Stelle für die Probleme der Menschen oder des Stadtteils. Im Selbstverständnis des Stadtteilbüros ist eine solche Funktion als professioneller Kümmerer besonders für den Hammer Norden erforderlich, da hier weniger als in anderen Stadtteilen mit einem Engagement der Bewohner gerechnet werden kann, die häufig zu stark mit ihren eigenen Problemen beschäftigt sind, um weitergehenden Einsatz für das Quartier erbringen zu können. Es klingt hier ein paternalistisches Selbstverständnis durch: „Kümmerer“ scheint hier weniger nur auf die Gegebenheiten des Quartiers, sondern auch auf die Lebenssituation der Bewohner bezogen zu sein.

Daneben steht die zweite Funktion des Akteurs als Vernetzer. Mit Blick auf das Netzwerk des Stadtteilbüros wird diese Rolle deutlich: Das Stadtteilbüro pflegt enge Beziehungen zu quasi allen Personen und Institutionen, die im Hammer Norden aktiv sind. Ist grundsätzlich in Hamm ein sehr enges Netzwerk der Akteure vorzufinden, so muss für den Hammer Norden das Stadtteilbüro noch einmal stärker als Gravitationspunkt in diesem Netz gesehen werden. Es besitzt zudem sehr intensive Verbindungen in die Sphäre der Bürger.

„Das ist auch eine Herausforderung und hat vielleicht auch damit etwas zu tun, dass ich gerne diese Dinge alle im Blick habe. Aber es ist auch wichtig, diese Querverbindungen von A nach B ziehen zu können. Und das funktioniert, glaube ich, nur mit der Vielzahl der Kontakte, mit der Vielzahl der Informationen, die man kriegt.“ (Hamm, Stadtteil)

Dabei liegt die Rolle des Stadtteilbüros nicht darin, alle Themen selbst bearbeiten zu müssen, sondern aus der breiten Informationsbasis heraus relevante Themen für das Quartier zu destillieren und diese an Spezialisten zur Umsetzung weiterzugeben. Der Akteur kann als „Informations-Verteiler“ gesehen werden, der seine besonderen Zugänge ins Quartier für andere nutzbar macht.

Zugute kommt der Arbeit dabei die Position eines freien Trägers. Das Stadtteilbüro befindet sich in einer Position zwischen dem Quartier und seinen Bewohnern auf der einen und von Politik und Verwaltung auf der anderen Seite. Es kann in dieser Struktur ungebunden reagieren und ist nicht in gleicher Weise hierarchie- oder weisungsgebunden, wie es ein Mitarbeiter der Verwaltung wäre. Insbesondere die Möglichkeit unabhängige, auch kurzfristige Pressearbeit zu betreiben, Sponsoren einzuwerben oder ganz grundsätzlich Kontakte zu allen Akteuren und allen Hierarchieebenen herzustellen gilt für das Stadtteilbüro selbst als unverzichtbar für den Erfolg der Arbeit. In seiner freien Trägerschaft besitzt das Stadtteilbüro nicht automatisch direkte Zugänge in die kommunalen Verwaltungsstrukturen. Die Freiheit der Eigenständigkeit und die Kontakte zu freien Trägern werden an dieser Stelle durch eine geringere Einbindung in die formellen Strukturen erkaufte.

Diese Zugänge besitzt dagegen die im Jugendamt angesiedelte Stadtteilkoordination. In enger Zusammenarbeit mit dem Stadtteilbüro, das insbesondere die Initiativen und Akteure vor Ort unterstützt und engen Bürgerkontakt pflegt, übernimmt die Stadtteilkoordination die Vermittlung und Abstimmung zu Fachämtern und die konzeptio-



nelle Steuerung des Stadtteilprojektes. Dabei kommt der Stadtteilkoordination auch eine initiierende Funktion zu – sie ist diejenige, die einen Stein in Rollen bringen kann, sofern aus ihrer Sicht Handlungsbedarf im Quartier besteht.

„Also im Grunde genommen laufen bei mir erst mal Informationen zusammen. Und ich sehe dann zu, dass diese Informationen die Akteure erreichen, die diese Informationen auch benötigen. Gerade in Krisensituationen ist es so, dass wir dann die Möglichkeiten haben, sehr schnell Runden einzuberufen mit Polizei, mit Ordnungsamt, mit Sozialarbeitern, um dann abgestimmte Konzepte zu entwickeln und zu sagen: ‚Das müssen wir jetzt tun. Und was ist jeweils der Job des Einzelnen.‘ Mein Job ist eher die Koordination dieser Geschichten und Aktivitäten.“ (Hamm, Stadtteil)

Stadtteilbüro und Stadtteilkoordination steuern gemeinsam alle Aktivitäten für den Hammer Norden, so dass letztlich die Aufgabenteilung zwischen beiden an vielen Stellen unscharf bleibt, was eine enge Zusammenarbeit erforderlich macht, aber wiederum die Aufgabenverteilung weiter verwischt.

Mit zunehmender Bedeutung von baulichen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum im Rahmen des Programms der Sozialen Stadt wuchs auch das Gewicht des Stadtplanungsamtes in der Akteurskonstellation des Hammer Nordens. Die Mittelakquise und Mittelverwaltung im Rahmen des Programms erfolgen hier, ebenso die Federführung der städtebaulichen Projekte und damit eines bedeutenden Teils der Maßnahmenstrategie für den Hammer Norden.

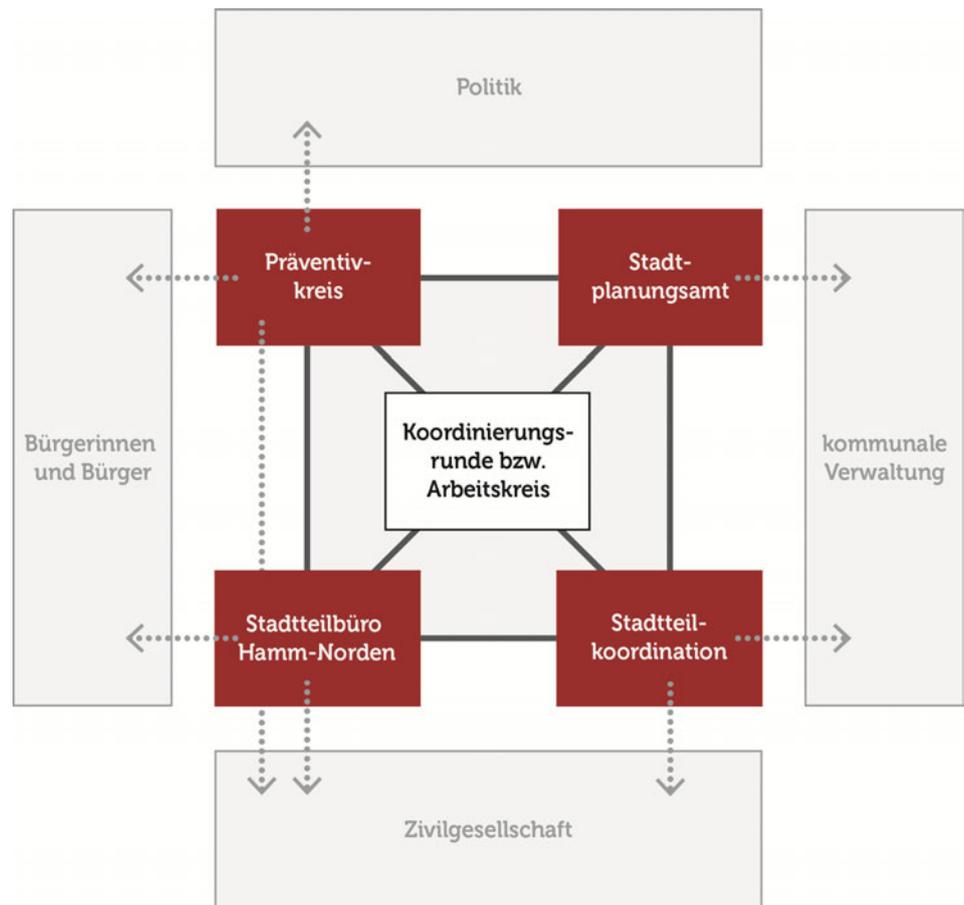
3.4.4 Ein zentrales Akteursquadrat als Motor für den Norden

Mit Präventivkreis, Stadtteilbüro, Stadtteilkoordination und Stadtplanungsamt sind die entscheidenden Akteure des Hammer Nordens benannt. Sie sind auch personell auf jeweils eine Person (Vorsitzende, Leiter, sowie die beiden verantwortliche Verwaltungsmitarbeiterinnen) zurückzuführen. Gemeinsam bilden diese vier Akteure und Personen ein zentrales „Akteursquadrat“ mit dem sie gemeinsam alle Akteurssphären und Zugänge zu anderen Akteuren abdecken: Stadtplanungsamt und die durch das Jugendamt getragene Stadtteilkoordination sind in der kommunalen Verwaltung verankert. Sie sind in die Arbeitsabläufe und Kommunikationswege eingebunden. Stadtteilbüro und Präventivkreis sind dagegen im Quartier verortet. Sie besitzen direkte Kontakte zu den Bürgerinnen und Bürgern des Hammer Nordens und sind für diese Ansprechpartner und Anlaufstellen. Der Präventivkreis ist zudem zu bedeutenden Teilen auch mit der Bezirkspolitik verbunden.

Diese Konstruktion macht das Akteursquadrat außerordentlich schlagkräftig. Die Möglichkeit unterschiedlicher Zugänge und damit verbundener Strategieoptionen erlaubt es den Akteuren dieses Quadrats letztlich, alle anderen Akteure im Norden zu adressieren und auch zu koordinieren. Sie ermöglicht es auch, die Klaviatur der passenden formellen und informellen Instrumente und Handlungsschritte zu spielen.

„Aber die Möglichkeiten, die wir haben, durch diese gute Kooperation zwischen städtischer Koordination und Gemeinwesen-Koordination, das ist meines Erachtens schon unschlagbar. In dieser vernetzten Struktur, in der wir im Grunde genommen auf mehreren Ebenen ganz gut kooperiert, kann man sehr viele Ziele erreichen.“ (Hamm, Stadtteil)

Dies erfordert jedoch neben der gezielten Abstimmung vor allem ein gemeinsames Ziel und eine gemeinsame Strategiefindung der vier Akteure. Ort der gemeinsamen Koordination ist der Arbeitskreis bzw. die vorbereitende Koordinierungsrunde, die konkret nur aus den Mitgliedern des zentralen Akteursquadrats besteht. Die unterschiedlichen Zugänge und Handlungsschritte werden hier strategisch auf die jeweils geeignetsten Kooperationspartner verteilt und so Schwächen der einzelnen Mitglieder ausgeglichen.



Das zentrale Akteursquadrat im Hammer Norden und seine Zugänge zu verschiedenen Akteursphären

Eine gezielte Koordination des Akteursnetzwerkes im Hammer Norden erscheint notwendig. Die Akteure vor Ort sind sich bewusst, dass das über Jahre und auf Basis verschiedener Projekte gewachsene Akteursgeflecht umfangreich ist und dazu führen kann, schon einmal den Überblick zu verlieren.

„Nicht ganz unkompliziert. Denn das sind ja schon wirklich viele Akteure. Ich merke, dass Kollegen, die da nicht so lange dabei sind, manchmal fragen wenn jemand neu kommt: ‚Hör mal, was ist denn hier eigentlich los? Wer ist denn dies und wer ist das?‘ Das ist nicht ganz einfach, aber ich denke mal, vielleicht auch einfach dadurch ein Spiegelbild, dass so viele auch am Geschehen hier interessiert sind.“
(Hamm, Jugend/Soziales)

Das dies jedoch nicht nur ein individuelles Wissensproblem ist, sondern sich zu einem ernsthaften Hemmnis für die gezielte Weiterentwicklung des Quartiers auswachsen kann, wurde Ende der 1990er Jahre deutlich. Insbesondere für diese aktive Phase der Förderung durch das Programm „Soziale Stadt“ wurde konstatiert: „Die Vielfalt der Träger, Projekte und Förderwege führte teilweise zu Koordinationsproblemen, ‚Vernetzung‘ drohte zur ‚Verstrickung‘ zu werden“ (Bartscher, 2000: S. 32). Erst dadurch, dass die Koordination gestrafft und Aufgaben des Präventivkreises an den Arbeitskreis übergangen, konnte diese „Verstrickung“ gelöst sowie Akteure und Projekte abgestimmt und verbunden werden.

3.4.5 Der Verzicht auf Profilierung

Möglich wird die enge und vernetzte Zusammenarbeit im Hammer Norden durch einen weitgehenden Zielkonsens. Seit Neuauftellung des Präventivkreises im Jahr 1998 ist dieses Ziel in der Formulierung der „Verbesserung der Lebensqualität für die im Stadtteil wohnenden Menschen“ verfasst (vgl. o.A., 1999: S. 5). Auch die aktuelle Fortschreibung des sozial- und bewohnerorientierten Stadtteilentwicklungskonzepts Hamm-Norden benennt dies noch immer als handlungsfeldübergreifendes Ziel 1: „Dauerhafte Verbesserung der Lebensqualität im Stadtteil – Ziel ist es, Lebensqualität trotz schwieriger finanzieller Situationen bei den Menschen sicherzustellen bzw. erst zu ermögli-



chen.“ (Hamm, 2012: S. 3). Fast alle im Hammer Norden tätigen Akteure beziehen sich implizit oder explizit auf dieses Ziel. Dabei ist dieses Ziel vielerorts internalisiert und prägt das Handeln der Institution nachhaltig. Der Bearbeitungsansatz liegt dabei je nach Akteur auf einer quartiersweiten oder auf einer individuellen Ebene.

Innerhalb der Akteurskonstellation im Hammer Norden lassen sich keine Fraktionsbildungen erkennen. Die gemeinsame zielorientierte Quartiers- und Sicherheitsarbeit steht im Vordergrund und die Situation des Hammer Nordens dient kaum als Folie für Profilierungen durch Politik oder Institutionen.

„Eigentlich gab es immer einen Konsens. Das war immer unsere Stärke, dass wir, wenn es um den Norden ging, immer mit einer Stimme gesprochen haben. Dass es nie so war, dass wir da konträr gearbeitet haben. (...) Wir waren uns immer einig: Wir machen das für den Norden und nicht für unsere Partei und nicht für uns.“ (Hamm, Stadtteil)

Hierzu bieten sich verschiedene Erklärungsansätze an: Zu Beginn der 1990er Jahre bot der offensichtliche und öffentlich gemachte Problemdruck nur wenig Möglichkeit einer Selbstdarstellung von Akteuren. Die Situation für solche Zwecke zu nutzen muss als „unpopulär“ gesehen werden, da die Hammer Bevölkerung an einer effektiven Problemlösung interessiert war. Die Überparteilichkeit des Präventivkreises schaffte zudem einen neutralen und verbindenden Akteur, der von anderen Akteuren weder als Konkurrenz noch als Problemverursacher gesehen werden konnte. In ihm gelang es, die ergebnisorientierte Arbeit mit einem konsensfähigen Werte- und Zielkanon zu verbinden, der die Verbesserung der Situation im Hammer Norden zum Inhalt hatte. Die sich im Laufe der Zeit einstellenden Effekte und Erfolge wirkten auf die Akteure zudem vereinnahmend und entwickelten eine Sogwirkung durch die Imageaufwertung der mitwirkenden Institutionen. Die bereits bestehenden oder im Rahmen der gemeinsamen Arbeit entwickelten persönlichen Beziehungen zwischen Akteuren können zudem als „befriedend“ und als Hemmnisse einseitiger Profilierung gesehen werden. Es entwickelte sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl, das aus dem gemeinsamen Ziel entstand, dieses gemeinsame Ziel aber gleichzeitig weiter beförderte und seine Umsetzung erleichterte.

„Ich glaube, mit so einem Wir-Gefühl – ‚Wir im Präventivkreis‘ – da lässt sich was bewegen. Da kann man auch mit Problemen anders umgehen.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Diese „Gleichorientierung“ der Akteure im Hammer Norden auf ein Ziel entwickelte sich letztlich über den basisorientierten Präventivkreis „von unten her“. In Vergleich zu den beiden anderen Fallstudienstädten, die im Projekt DynASS untersucht wurden, ist dieser Bottom-up-Ansatz einzigartig.

Nur in wenigen Fällen kommt es zu Zielkonflikten zwischen den Akteuren. Im Gegensatz zu anderen Akteuren hat grade die Polizei Interessen, die über einen Quartiersbezug hinausgehen. Für sie steht nicht immer der reine Quartiersnutzen der Sicherheitsarbeit an erster Stelle ihrer Arbeit.

„Also das Thema Drogen ist da ganz real vorhanden. Auch das sind zum Beispiel auch Themen im Arbeitskreis Nord oder im Präventivkreis, dass man sagt: ‚Wie gehen wir damit um?‘ Die Polizei hat teilweise ein anderes Interesse, dass sie sagen: ‚Ja, wir wollen nicht die Kleinen, wir wollen die Großen, die da hinter stecken!‘ Und wir und die Bewohner sagen: ‚Wenn wir rausgucken und sehen, wie die sich das Zeug in die Hand drücken und der andere nimmt das Geld, das kann doch nicht richtig sein. Da sollen wir dann anschließend unsere Kinder runter schicken oder unsere 14, 15, 16jährigen sind bis zehn Uhr draußen – wen treffen die da? Womit organisieren die sich dann irgendwann? Also muss man doch diesen Leuten da an den Kragen!‘ Das ist eine noch nicht so ganz ausgestandene Diskussion. Das Thema begleitet uns weiterhin.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Es zeigt sich aber, dass durch die guten Vernetzungsstrukturen die Konflikte offengelegt sind und diskutiert werden.

3.4.6 Breite Netzwerkbildung und offene Kommunikation

Grundsätzlich ist die offene und konsensual orientierte Kommunikation ein Grundansatz der Akteurszusammenarbeit in Hamm. Das gilt nicht nur für die Zusammenarbeit ähnlicher Akteure sondern auch für die Kommunikation über Hierarchiestufen hinweg und zwar so weit, dass es strukturell verankert wird: Die Lenkungsgruppe, eine gesamtstädtische Steuerung auf Ebene der Entscheidungsträger, bezieht die Arbeitsebene mit ein – einerseits um ihre Beschlüsse mit Detailwissen zu fundieren, andererseits auch um die Entscheidungen unabhängiger oder tieferer Hierarchiestufen explizit zu berücksichtigen: „In der Lenkungsgruppe sind auch die Sachbearbeiter/innen aus den



beiden Arbeitskreisen vertreten. Insbesondere die Beteiligung der Sachbearbeiterebene hat sich in der Lenkungsgruppe bewährt. Hierdurch wird die Transparenz von Entscheidungen erhöht, es nicht mehr so leicht möglich, im Arbeitskreis ausgehandelte Problemlösungen und Konzepte auf der Leitungsebene und ‚hinter verschlossenen Türen‘ umzustoßen“ (Bartscher, 2000: S. 30) Eine solche Form von freiwilliger Konsensorientierung zeugt von einem Vertrauen in die Kompetenz der operativen Ebene und stärkt die Motivation und Eigenverantwortung dieser.

Viele Problemfälle gelten als so vielschichtig, dass nur integrierte Konzepte mit verschiedenen Partnern in der Lage sind, Erfolge zu erzielen. Der Nutzen des Netzwerkes liegt aber nicht zwingend in der dauerhaften gemeinsamen Arbeit, sondern vor allem auch in der Bereitschaftsfunktion im Bedarfsfall: „Aber man sieht sich, man kennt sich und man hat dann auch einen kurzen Draht, wenn irgendetwas ist.“ (Hamm, Jugend/Soziales). Erst dadurch wird der Ansatz frühzeitiger Intervention und breiter Prävention im Hammer Norden (siehe auch Kapitel 3.6.1) tragfähig: Durch diese Netzwerke, die unmittelbaren Informationsaustausch und kurzfristige gemeinsame Intervention gewährleisten, können Problemsituationen bereits in ihrer Entstehung identifiziert und integriert bearbeitet werden. Neben dem gemeinsam verbindenden Ziel aller Akteure ist für diese Netzwerke eine weitere Konstruktionsbedingung entscheidend: Die Dauer einer gemeinsamen Entwicklung.

„Also ich glaube wo wir immer besser werden, sind diese Krisenintervention, weil wir es immer schneller schaffen zusammen zu kommen und sehr, sehr durchschlagsstarke Konzepte zu entwickeln. Das hängt nicht unwesentlich damit zusammen, dass man sich natürlich mit den Jahren auch immer besser kennt, auf der persönlichen Ebene, das ist das eine. Aber auf der anderen Seite, dass wir auch immer besser wissen, was kann der andere überhaupt leisten und wo sind seine Grenzen und wie ist der Rahmen der jeweiligen Tätigkeit.“ (Hamm, Stadtteil)

Der Netzwerkgedanke ist jedoch gleichsam auch pragmatisch orientiert. Es geht nicht darum, dass immer „alle mit allen“ in Abstimmung stehen. Arbeitsgruppen werden stattdessen themen- und aufgabenorientiert gebildet, was die Effektivität erhöhen soll. Dies erfordert jedoch eine Art von Steuerung, die die Akteure den „richtigen Themen“ zuordnet, was in der Akteurskonstellation des Hammer Nordens vornehmlich die Stadtteilkoordination (in Abstimmung mit den weiteren Mitgliedern des Akteursquadrats) übernimmt.

Als „Plenum“, in dem dagegen alle Akteure zusammen kommen können, dient der Präventivkreis. Aber auch er zeichnet sich durch eine pragmatische Offenheit aus. Die Akteure gestehen einander zu, dass sie ihre Teilnahme je nach thematischer Behandlung ausrichten.

Auch zeigen sich die Akteurskonstellationen nicht nur inhaltlich sondern auch strukturell anpassungsfähig. Innerhalb des Netzwerkes werden Arbeitsgruppen nach Bedarf gebildet, lösen sich aber auch wieder auf, sofern eine gemeinsame Bearbeitung in enger Abstimmung nicht mehr notwendig ist. Dies gefährdet allerdings nicht das Netzwerk an sich, denn eine feste Vernetzungsbasis (ohne festen Themenbezug) wird durch Arbeits- und Präventivkreis sichergestellt.

Allerdings haben auch hier Veränderungen stattgefunden, die die Flexibilität des Netzwerkes aufzeigen: Der einst anstoßgebende Präventivkreis verlor diese Bedeutung immer weiter, je mehr sich (bedingt durch Förderprogramme) neue Akteure im Norden etablierten und Arbeitsstrukturen verfestigten. Der Prozess verläuft schleichend, so dass 1998 festgestellt wurde: „In dieser Phase kristallisiert sich heraus, dass der Arbeitskreis Hamm-Norden die Verantwortung für die Ausgestaltung der Arbeit übernommen hat. Der Präventivkreis führt eine intensive Diskussion über den Funktionswandel und entscheidet sich, den Schwerpunkt auf die Kontrolle und kritische Begleitung der Arbeit zu legen, und gründet im April 1999 den Förderverein Hamm-Norden.“ (Bartscher, 2000: S. 32) Auch hier zeigt sich die gemeinsame Orientierung an einem höheren Ziel und die Vorteile der engen personellen Verknüpfung – statt Kompetenzstreitigkeiten zwischen Präventiv- und Arbeitskreis auszutragen, definiert der Präventivkreis seine Aufgaben neu, um einen qualitativen Beitrag zur Weiterentwicklung des Quartiers zu leisten.



Hamm-Norden Impressionen

Grünflächen
in der Schottschleife

Einfamilienhaus-
idylle im Norden



Wohnsiedlung
Schottschleife/
Schlagenkamp

Quartier
mit Freiräumen



am
Großen Sandweg

Straßennamen der
Offensichtlichkeit



ruhige Wohnlagen

überschaubare bau-
liche Dimensionen



Aufwertung
des Quartiers
in Eigenhilfe

dezentrale
Jugendarbeit



3.4.7 Bedeutung von Einzelpersonen und persönlichen Beziehungen

Im engen und abgestimmten Netzwerk scheinen in den Entwicklungslinien des Hammer Nordens die Bedeutung von Einzelpersonen und persönlicher Kontakte durch. Zu den herausragenden Einzelpersonen bei der Entwicklung des Quartiers zählen bei vielen Akteuren der ehemalige Leiter der Karlschule („Und da hat sicherlich der Präventivkreis, so ein [Name], der auch von seiner Persönlichkeit sehr werbend überzeugend, der immer einen Draht zu den Kirchengemeinden hatte, sehr stark mitgewirkt. Es ist also bis heute auch so sein Erbe.“ (Hamm, Jugend/Soziales)), der Geschäftsführer der LEG in der Mitte der 1990er Jahre („Gepaart mit einem engagierten Geschäftsführer, der sagt: ‚Wir müssen das eigentlich nochmal anders machen hier.‘“ (Hamm, Stadtteil)) und auch der Leiter des Stadtteilbüros („Und wenn man bedenkt, dass der Leiter des Stadtteilbüros eigentlich der Einzige bei den nicht städtischen Mitarbeitern, der wirklich von Anfang an durchgehend da ist. Also es haben viele gewechselt (...) aber [Name] ist seit dem ersten Tag da und wird auch hoffentlich weiter noch da arbeiten“ (Hamm, Planung)). Diese Personen haben in ihrer Funktion aber auch mit ihrer Person zentrale Impulse für die Entwicklung des Quartiers und der Sicherheitslage gesetzt.

Wird hier die Bedeutung von persönlichem Charakter und Fähigkeiten an zentralen Einzelpersonen deutlich, so zeigen sich persönliche Beziehungen überdies als ein weiteres Konstruktionselement des Akteursnetzwerks im Hammer Norden. Es herrscht bei den Akteuren ein Grundverständnis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit starken persönlichen Anklängen vor.

„Die Art, miteinander zu arbeiten, ist sehr wichtig. Und das ist schon auf einer sehr persönlichen Ebene. Also wir machen’s – glaube ich – alle sehr, sehr gerne.“ (Hamm, Planung)

Diese Vertrauensverhältnisse sind nur über einen längeren Zeitraum zu entwickeln. Neben der Langfristigkeit für die Entwicklung stabiler Strukturen gewinnt Langfristigkeit auch für die Entwicklungen von belastbaren und persönlichen Akteursbeziehungen an Bedeutung.

Die Stadtgröße Hamms mit ihren teilweise stark in Hamm verwurzelten Akteuren, scheint es einfacher zu machen, solche persönlichen Netzwerke zu entwickeln. Die Zahl an Akteuren ist geringer und damit steigt gleichzeitig die Bedeutung von Einzelpersonen. Heutige Beziehungen entstanden vielfach durch frühe oder vorfachliche Kontakte.

In der Stadt Hamm lässt sich zudem eine hohe personelle Konstanz vorfinden. Beziehungen können sich dadurch langfristig entwickeln und genutzt werden. Der spätere Aufstieg von Personen in Hierarchien ermöglicht zudem den Zugriff auf Autoritäten, der durch persönliche Zugänge geschaffen wird.

Die persönliche berufliche Weiterentwicklung von Personen, die im Hammer Norden tätig waren ist überdies kein Zufall. Insbesondere die erste Phase der Quartiersentwicklung war durch eine Aufbruchsstimmung unter den Akteuren geprägt. Sie kann auch als „Findungs- und Entdeckungsphase“ beschrieben werden, was sich gleichermaßen auf Kooperationspartner wie Instrumente bezieht. Das „offene Feld“ der Problemlage des Hammer Nordens setzte nur wenig Restriktionen – der Aufbau eines Akteursnetzwerkes war gekoppelt mit Möglichkeiten einer vergleichsweise freien Schwerpunkt- und Instrumentenwahl, einem hohen Maß möglicher beruflicher wie auch persönlicher Selbstverwirklichung und einer allgemeinen Dynamik.

„Also in vielen Punkten hat man sich am Anfang – 1992/93 – natürlich auch erst mal aneinander abgearbeitet, aber es war auch die Chance eines offenen Feldes. Es gab keinerlei Vergleich. Es gab keinen Maßstab, an dem man gemessen werden konnte. Von daher war erst mal alles richtig gut, was wir da gemacht haben. Und das war ein Experimentierfeld für Leute, die sich hier im Norden engagiert haben. Die auch gesagt haben: ‚Aha, ich beteilige mich an der Arbeit des Präventivkreises, weil ich das spannend finde, auch über meinen beruflichen, normalen Kontext hinaus zu blicken, über den Tellerrand zu gucken. Was passiert denn da? Wie kann ich da Erkenntnisse noch in meine Arbeit mit hereinnehmen? Wie verändert das meine Arbeit? Welche Chancen bieten sich da für mich, sowohl in der persönlichen- als auch in einer beruflichen Entwicklung?‘ Da konnte man jede Menge ausprobieren, jede Menge neu entwickeln.“ (Hamm, Stadtteil)

Es muss offen bleiben, in welcher Weise diese „Freiheit“ der handelnden Akteure vor Ort von den oberen Entscheidungsebenen geschaffen wurde. Erklärungsansätze, die von einem bewussten Vertrauen in die Fähigkeiten der Ar-



beitsebene ausgehen sind ebenso möglich wie solche, die auf Überforderung und Konzeptlosigkeit der Hierarchie basieren. Verschiedene Konnotationen lassen allerdings vermuten, dass die Aufbruchsstimmung sich bis weit in die Entscheidungsebene zog und eine grundsätzliche Bereitschaft aller Akteure bestand, Lösungswege jenseits der bekannten Pfade für ein Gebiet auszuprobieren, das von seinen Problemlagen ebenfalls nicht „gewöhnlich“ war.

3.4.8 Fazit: Akteure im Hammer Norden

Die Quartiers- und Sicherheitsarbeit im Hammer Norden erscheint damit im Verständnis und im Wirken der Akteure zusammenfassend als Gemeinschaftsprojekt: Die Problemlage vor Ort führte die Akteure zusammen und ein breit aufgestelltes Akteursbündnis handelt nun im Sinne eines gemeinsamen Ziels. Für die Entwicklung des Hammer Nordens ist diese Konstellation grundlegend.

„Eigentlich sind hier sehr viele verantwortlich und ich glaube, dass das der große Vorteil ist, dass sich hier eben auch sehr viele verantwortlich fühlen.“ (Hamm, Stadtteil)

Das Akteursnetzwerk des Hammer Nordens erstreckt sich über verschiedenste Fachrichtungen und Akteursbereiche. In diese Ausdehnung und Stabilität stellt das Netzwerk des Hammer Nordens einen Sonderfall in der Quartiersentwicklung dar. Ausschlaggebend scheint hier die Ausgangssituation zu Beginn der 1990er Jahre: Die hoch problematische Situation des Quartiers führte unter den Akteuren zu der grundsätzlichen Überzeugung, dass dieses Problem nur durch eine breit getragene Initiative erfolgreich zu bearbeiten ist. Schon der Gründungsansatz des Präventivkreises zeigt diese Überzeugung. Die gemeinsam erreichten Erfolge wirkten befördernd für die Kohäsion des Netzwerkes. Insbesondere innerhalb der Verwaltung stellt sich die Arbeit im Hammer Nordens als Kohortenerfahrung dar – eine Vielzahl der Akteure aus der Anfangsphase sind auch heute noch tätig und die gesammelten Erfahrungen weiterhin lebendig.

Insbesondere die Dualstruktur von Präventiv- und Arbeitskreis erweist sich in Hamm als tragfähig, um Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und dem Bereich der Bürger einzubeziehen. Offenheit für alle Akteure, die an der Weiterentwicklung des Hammer Nordens mitwirken wollen, ist ein Grundprinzip des Netzwerkes. Für die Effektivität des Netzwerkes ist die Koordination durch die Mitglieder des zentralen Akteursquadrats bedeutsam: Nur durch die hier betriebene Abstimmung und Verteilung von Aufgaben und Maßnahmen auf die Akteure des Netzwerkes werden Reibungsverluste minimiert und der Kooperationsgedanke am Leben gehalten.

Der Kooperationsgedanke kann jedoch in Konflikt zu Verwaltungshierarchien, Dienstwegen oder Datenschutzfragen treten. Die Akteure des Netzwerkes berücksichtigen diese formalen Vorgaben, gehen jedoch ergebnisorientiert flexibel damit um. Vorabgespräche auf Arbeitsebene, informelle Kontakte und grundsätzlich niedrige Kommunikationsschwellen zwischen den Akteuren bilden neben der formellen eine real existierende zweite Struktur. Der „kleine Dienstweg“ zwischen fast allen Akteuren stellt den alltäglichen Pfad dar, auf dem die Zusammenarbeit der Akteure stattfindet. Auf dem formellen Weg werden Entscheidungen (mitunter nachträglich) bestätigt.

Diese Freiheit der vor Ort tätigen Akteure hat seit den Anfangsjahren eine Tradition erfahren und die offensiv kommunizierten Erfolge der Quartiersentwicklung haben diese gefestigt – de facto gab es in den Augen der Akteure bisher keine Situation, die das System eines parallelen informellen Zusammenarbeitsprinzips im Norden in Frage gestellt hätte. Eine solche Arbeitsweise wird durch die Rahmenbedingungen in der Stadt Hamm stark begünstigt: Eine überschaubare Stadtgröße, eine häufig stark mit der Stadt verbundene eigene Identität, lange Wohndauern häufig schon seit der Kindheit und ein breites Vereinsleben schaffen die Basis für ein engmaschiges informelles System, das parallel zum formellen System die gemeinsame Arbeit prägt.



„Also über so was gab es Dissens: ‚Was ist der bessere Weg?‘ Aber es gab nie Fraktionen oder Gruppen.“ (Hamm, Stadtteil)

Auffällig ist die Einheitlichkeit des Netzwerks und seiner Ziele, für die Fraktionsbildung oder Abspaltungen in der zwanzigjährigen Geschichte des Netzwerks nicht nachweisbar sind. Der in der Anfangsphase angelegte kooperative Gedanke wirkt auch hier nachhaltig weiter. Das Netzwerk im Norden besitzt durch seine allgegenwärtige Präsenz inzwischen jedoch auch ein Meinungs- und Ressourcenmonopol. Handeln außerhalb oder gar gegen das Netzwerk ist kaum möglich – nur wenige Akteure, wie etwa aus der Wohnungswirtschaft, besitzen die Handlungsmacht, eigenständige Konzepte zu verfolgen und umzusetzen. Andere Akteure sind zumindest auf den Informationsfluss aus dem Netzwerk oder eine Koordination von Maßnahmen angewiesen, wenn sie ihre eigenen Ziele erreichen wollen. Zudem besitzt das Netzwerk großen Einfluss auf die öffentliche Meinung, womit ein gewisser „Konsensdruck“ entsteht. Letztlich wird durch diese Rahmenbedingung eine Einbindung der meisten Akteure den Zielkanon des Netzwerks sichergestellt.

Eine eigene Abweichung von den Zielen des Netzwerks ist jedoch auch kaum gewollt. Die Kernziele und Strategien für den Hammer Norden sind nicht nur Konsens, sondern auch vielerorts internalisiert und handlungsleitend. Durch die Tradition und die nachweisbaren Erfolge der Quartiersarbeit stellt keiner der Akteure die Art und Ziele der Stadtteilarbeit in Frage.

Der Konsens im Netzwerk ist es, der seine Schlagkräftigkeit begründet. Interne Auseinandersetzungen sind auf ein Minimum reduziert und binden daher kaum Kräfte. Durch die Koordination des Netzwerks werden Synergie- und Unterstützungsmöglichkeiten aufgezeigt – durch den Konsens im Netzwerk werden sie nutzbar. Der Bottom-up-Ansatz wie auch die vergleichsweise vielen Freiheiten, die die Akteuren zugestanden werden, stärken die Eigenmotivation und persönliche Identifikation.

3.5 Sicherheitsbilder

Die enge Kommunikation und der gemeinschaftlich-konsensuale Grundansatz prägen im Hammer Norden die Sichtweisen der Akteure. „Sicherheitsbilder“ sind mentale Repräsentationen des Quartiers unter Sicherheitsgesichtspunkten. Grundsätzlich sind diese von Akteur zu Akteur – bzw. von Person zu Person unterschiedlich, da in ihnen – bewusst oder unbewusst – individuelle Faktoren wie soziale Rollen, Milieu- und institutionelle Zugehörigkeiten mit subjektiven und kollektiven Erfahrungen, unmittelbaren und medial vermittelten Diskursen sowie objektivierten Daten verschmelzen.

Im Hammer Norden lassen sich bei den beteiligten Akteuren größtenteils kongruente Sicherheitsbilder finden. Es besteht ein Grundkonsens über die Lage und Situationen im Hammer Norden. In dieser Ausprägung der Sicherheitsbilder unterscheidet sich das Quartier deutlich von anderen in DynASS untersuchten Fallstudiengebieten. Das festgestellte enge Netzwerk und die ähnlich ausgeprägten Sicherheitsbilder stehen in engem Zusammenhang.

3.5.1 Das integrierte Verständnis von Sicherheit als Grundlage des Bildes

Ausgangspunkt kongruenter Sicherheitsbilder zwischen den Akteuren ist ein ähnliches Sicherheitsverständnis sowie der Zielkonsens. Bei allen Akteuren herrscht das Bewusstsein vor, Sicherheit nicht als isoliertes Phänomen, sondern als Ergebnis einer sozialen Situation zu sehen. Dementsprechend breit definieren die Akteure Sicherheitsarbeit: „Sicherheit ist für mich auch, auch die offene Jugendarbeit, die direkt die Jugendlichen anspricht.“ (Hamm, Stadtteil). Diese Sichtweise erstreckt sich bis auf die politische Entscheidungsebene.

Die problematische subjektive wie objektive Sicherheitslage als der ursprüngliche Ausgangspunkt aller Maßnahmen – die auch zur Gründung des Präventivkreises führte – war im Sicherheitsbild der Akteure immer nur Ausdruck eines umfassenderen städtebaulichen und sozialen Problemkomplexes. Sicherheit wird so weit gefasst und die Strategien zielen auf Themen, die als dahinterliegend gesehen werden. Im sozial- und bewohnerorientierten Stadtteilentwicklungskonzept für den Hammer Norden taucht „Sicherheit“ explizit nur unter dem Ziel 1.3 „Verbesserung des Images des Stadtteils in der Wahrnehmung der Hammer Bevölkerung“ auf: „Die Themen sind weiterhin: Sicherheit,



Sauberkeit, Attraktivität. Die Sicherheit und Sauberkeit hat sich in den vergangenen Jahren zwar erheblich erhöht, aber die Wahrnehmung im und außerhalb des Stadtteils ist weiterhin negativ. So muss hier auch aktiv am Marketing gearbeitet werden.“ (Hamm, 2012: S. 3). Ein explizites Ziel der Sicherheitsarbeit für den Hammer Norden im Sinne von Kriminalitätsbekämpfung lässt sich hieraus nicht ableiten.

„Manchmal drücken wir das anders aus: Wir haben beispielsweise im Handlungsfeld soziale und kulturelle Entwicklung so etwas wie ‚Festigung des sozialen Friedens in den in den Wohngebieten‘. Das gehört dann auch zur Sicherheit.“ (Hamm, Stadtteil)

Ungeachtet dessen findet sich bei den Akteuren auch ein Sicherheitsverständnis im engeren Sinne – als die Lösung akuter objektiver oder subjektiver Sicherheitsprobleme. Dieses wird aber in ein umfassenderes Sicherheitsverständnis eingebettet und selbst die Polizei begründet die beruhigte Sicherheitslage im Hammer Norden durch nachhaltige soziale Maßnahmen insbesondere der Jugendarbeit.

„Nicht weil die Jugendlichen vernünftiger geworden sind sondern weil gerade dort im Hammer Norden die Hammer Jugendarbeiter, freie Jugendarbeit, die konzentriert eben auch in die Problemfamilien reingegangen sind, den Jugendlichen auch Freizeitmöglichkeiten angeboten haben, bis zu irgendwelchen Ausflügen. Also da ist schon Geld geflossen und das zahlt sich jetzt eben nach und nach aus.“ (Hamm, Polizei)

Auf diesem gemeinsamen Ursachen- und Handlungsverständnis entwickeln sich ähnliche Sicherheitseinschätzungen und Sicherheitsbilder.

3.5.2 Die Sicherheitslage aus Sicht der Akteure

Die Sicherheitslage lässt sich nur schwer anhand der vorliegenden objektivierten Datenlage darstellen. Die Akteure sind sich jedoch einig, dass sich die objektive Sicherheitslage im Hammer Norden deutlich gebessert hat. Sie sind jedoch weit davon entfernt die Situation zu verklären und erkennen weiterhin deutliche Kriminalitätsprobleme, insbesondere im Zusammenhang mit Drogen und den damit verbundenen Folgestraftaten.

„Beobachtet wird, dass der Anteil an stärkeren Drogen wieder zunimmt. Beschaffungskriminalität ist im Moment noch nicht so zu beobachten. (...) Wobei wie gesagt, Beschaffungskriminalität kann sich ja häufig auch darin äußern, dass die Einbruchrate in anderen Stadtteilen steigt, denn wir sind hier eigentlich eher der ärmste Stadtteil. Das macht hier wenig Sinn einzubrechen.“ (Hamm, Stadtteil)

Die Akteure selbst empfinden den Hammer Norden jedoch nicht als gefährlich – zumindest nicht gefährlicher als andere Stadtgebiete. Typische Raumsituationen, der „dunkle Park oder dunkle Weg“, werden durch Akteure vereinzelt gemieden, hierbei unterscheidet sich das Empfinden und Verhalten aber nicht von jedem anderen Ort in Hamm. Diese Einschätzung gilt unabhängig von der Distanz zum Quartier: Sowohl Akteure, die sich mit dem Stadtteil vornehmlich strategisch auseinandersetzen wie auch Akteure, die direkt vor Ort tätig sind und auch dort wohnen empfinden den Stadtteil grundsätzlich als sicher.

Anders wird das Sicherheitsempfinden der Wohnbevölkerung im Hammer Norden eingeschätzt. Auch dieses habe sich nach einhelliger Meinung deutlich verbessert, allerdings gilt den Akteuren die Bevölkerung im Norden als sensibler, was auf deren prekäre Lage zurückgeführt wird.

„Sicherheit spielt in diesem Quartier eine große Rolle. Wir müssen ja immer davon ausgehen, dass wir einen großen Anteil von Menschen haben, die in ihrer gesamten Lebenssituation schon sehr unsicher sind, bzw. eben auf öffentliche Unterstützungssysteme angewiesen sind und deren Selbstvertrauen sehr niedrig ist. Und das bedeutet natürlich, dass deren Sicherheitsbedürfnis nochmal höher ist als das von anderen Bewohnern.“ (Hamm, Stadtteil)

Hier wird die soziale Lage in Beziehung zu Resilienzressourcen gesetzt und eine grundsätzliche höhere subjektive Unsicherheit beobachtet. Dies entspricht auch den Erkenntnissen der kriminologischen Forschung: Personen mit einem niedrigen sozialen Status, insbesondere einem niedrigen Bildungsabschluss, schätzen ihr Viktimisierungsrisiko höher ein (vgl. Eisner, 2000: S. 57; Boers, 1991: S. 256 für Raub und Diebstahl) und äußern eine höhere Kriminalitätsfurcht (vgl. Legge, 1995: S. 169; Schwindt, u.a., 2001: S. 269; Widerspruch bei Boers, 1991: S. 294). Verunsichernd wirkten auf Bewohner und Besucher überdies Jugendliche, die im öffentlichen Raum im Hammer Norden häufiger anzutreffen seien.



3.5.3 Die Quellen expliziter und impliziter Bilder

Ihre Einschätzung zur tatsächlichen oder empfundenen Sicherheitslage gründen die Akteure jedoch in der Regel nicht auf objektivierte Daten. Sie vertreten deutlich die Meinung, dass die reinen Daten als zu wenig aussagekräftig beurteilt werden, um eine Einschätzung der komplexen Situation zu ermöglichen aus der sich Sicherheit ergibt. Statistiken, grade auch im Sicherheitsbereich gelten als den meisten Akteuren überdies als wenig nutzbar für eine klare Aussage, was an unterschiedlichen Erhebungsmethoden und Inhalten liegt.

Demzufolge fehlt in den Augen der Akteure eine nutzbare Datenbasis für die eigene Sicherheitseinschätzung – selbst wenn, haben die meisten Akteure nicht die Fähigkeit oder Zeit sich eingehend mit entsprechenden Grundlagen zu beschäftigen.

„Also, ich glaube, unser Problem ist nicht die Information zu bekommen, sondern Informationen zu verwerten. Das ist aber auch ein gesamtgesellschaftliches Problem. Ich kriege ganz viele Informationen, die Frage ist nur: Was mache ich damit? Mich überfordert das. Das ist mir eigentlich schon eine Spur zu viel.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

An Stelle objektiver Informationen suchen die Akteure nach Bewertungen der Situation, da diese die komplexe Situation besser abbilden als Einzeldaten. Sie sind in ihren Augen zudem effizienter, da die Informationen aufbereitet sind und für gegenseitige Abstimmungen oder Reaktionen unmittelbar genutzt werden können. Solche gesamtgesellschaftliche Einschätzungen werden über den Präventivkreis mit allen dort vertretenen Akteuren geteilt und auch jenseits der Treffen auf bilateraler Ebene zwischen den Akteuren auf dem „kleinen Dienstweg“ direkt ausgetauscht. Das enge Netzwerk stellt die Weitergabe dieser Wissensbestände sicher. Eine Kontrolle der Bewertungen durch andere Akteure findet dabei kaum statt.

Die Bewertungen durch andere Akteure werden durch eine zweite Informationsquelle ergänzt: Der eigenen Beobachtung. Ganz bewusst bewegen sich die Akteure, die vor Ort tätig sind, zu allen sich bietenden Gelegenheiten im Quartier, um hier ein „Auge auf die Entwicklung“ zu haben.

„Ich lasse mich da sehr oft sehen. Also nicht nur mit dem Auto einmal da durch fahren, sondern ich stelle bewusst den Wagen ab und gehe dann eine Fußstreife da durch. Und es gibt doch immer wieder kleinere und größere Probleme die dort auftreten, die dann an mich heran getragen werden: ‚Können Sie mal gucken, wir haben das, dies und jenes.‘ oder ‚Der ist so laut, können Sie nicht mal mit dem sprechen?‘“ (Hamm, Polizei)

Veränderungen – größere wie kleinere – unmittelbar zu erfahren, erachten viele Akteure als wichtig. Aus diesem Verständnis spricht ein frühzeitiger Präventionsansatz, der grundsätzlich für das Quartier als handlungsleitend angesehen werden kann. Es geht darum, bereits kleine Störungen zu bemerken, die auf Probleme hindeuten und diese Probleme zu behandeln, bevor sie sich verfestigen.

Durch die Weitergabe von Bewertungen und Beobachtungen an alle Akteure des Netzwerkes und dem Vertrauen in deren Richtigkeit entsteht eine gemeinsame Informationsbasis. Aus diesen Informationsquellen von „Ohr und Auge“, ergeben sich für die Akteure im Norden konsistente Bilder des Quartiers – nicht zuletzt durch ein ähnliches Sicherheitsverständnis. Der Begriff des „Bildes“ ist dabei jedoch womöglich irreführend, denn die Vielschichtigkeit eines ganzen Stadtgebiets führt eher zu einem ganzheitlichen „Verständnis des Quartieres“ als zu einem scharfen Bild. Ein Akteur bezeichnet dieses Verständnis daher auch selbst treffender selbst als „Bauchgefühl“.

„So kann man das eigentlich gut im Blick behalten und hat so ein gutes Gefühl dafür. Also, manchmal ist das ja ein Bauchgefühl, wenn da irgendetwas in so eine schieß Richtung geht. Das kriegt man eigentlich mit.“ (Hamm, Stadtteil)

Dieses „Bauchgefühl“ wird so zu einer zentralen Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen und Strategien im Norden. Der Zustand des Quartiers lässt sich aus Sicht der Akteure durch Statistiken lediglich ungenügend abbilden – die Situation eines ganzen Quartiers gilt den Akteuren als zu komplex, um überhaupt jemals ein eindeutiges Bild möglich werden zu lassen. Was bleibt ist ein „Gespür“ für den Ort, mit dem durch die langjährige Erfahrung vieler Akteure mit dem Hammer Norden Bildelemente identifiziert werden, die einer näheren Betrachtung bedürfen – womöglich nur kleine Änderungen oder Abweichungen, die aber auf dahinterliegenden größeren Themen hindeuten können. Dadurch fehlen den Akteuren belastbare „Beweise“ in ihrer Argumentation, was sich aber aufgrund des langjährig entwickelten Vertrauens nicht negativ auswirkt: Die Akteure vertrauen sich „blind“.



„Das ist total wichtig, wenn man in Quartieren arbeitet, mitzukriegen: Was passiert da eigentlich? Oder eine Entwicklung dann aus dem Bauchgefühl – Man sieht das aus dem Augenwinkel: Da entsteht ein neuer Dreckhaufen. Warum entsteht der da? Also was ist denn da? Was hat sich da verändert?“ (Hamm, Stadtteil)

So wenig aussagekräftig den Akteuren Statistiken für ihre Zwecke gelten, so nutzen manche Akteure sie doch – aber in einer umgekehrten Wirkweise: Einerseits wird durch Statistiken ein bereits bestehendes Gefühl „überprüft“, andererseits können Statistiken – unabhängig ihrer mangelnden Qualität aus Sicht der Akteure – Argumentationsmaterial sein, um die eigenen Vorhaben zu unterstützen und werden zu diesem Zweck ganz gezielt eingesetzt.

„Wir nutzen sie dann, wenn wir Hinweise darauf kriegen, dass Zahlen alarmierend sind oder dass sich Trends abzeichnen und wir nutzen sie dann, wenn wir sie als Argumentationshilfen für Handlungsstrategien eben benötigen. Wir nutzen sie – wenn die Zahlen positive Trends darstellen – eben auch für unser Marketing und unsere Öffentlichkeitsarbeit.“ (Hamm, Stadtteil)

Akteure betreiben in dieser Weise eine Form von Securitisation, um die Weiterentwicklung des Quartiers voranzubringen.

3.5.4 Der Norden als benachteiligtes Gebiet mit seinen Hotspots

Denn im Sicherheitsbild aller Akteure gilt der Hammer Norden als benachteiligter Stadtteil mit einem hohen Maß an notwendiger Begleitung. Aufbauend auf die integrative Sichtweise von Sicherheit bedingt die soziale Situation die objektive Sicherheitslage: Der hohe Anteil benachteiligter Bevölkerungsgruppen führt zu einer Konzentration von individuellen sozialen Problemen und zu offensichtlichen Kriminalitätsphänomenen.

Allerdings sind weite Teile des Stadtteils unter sozialen oder Sicherheitsgesichtspunkten unauffällig. Problemsituationen treten immer wieder an identifizierbaren Orten im Quartier auf. Neben Schottschleife und Oranienburger Straße werden weiterhin die Danziger Straße und der Rheinsberger Platz als Orte mit Problemkumulation beschrieben: „Aber das sind dann wirklich, wo wir uns darauf konzentrieren, sind die sozialen Wohnungsbaubereiche hier. Danziger Straße, dieser Bereich, Schotti, Oranienburger, dieser ganze Bereich.“ (Hamm, Stadtteil)

Die Akteure im Hammer Norden nehmen damit das Quartier sehr differenziert wahr – einerseits in seiner zeitlichen Entwicklung andererseits aber auch in seiner räumlichen Unterschiedlichkeit, an die auch eine soziale Unterschiedlichkeit gekoppelt ist. Diese Sichtweise wird durch restliche Stadtbevölkerung Hamms jedoch kaum ähnlich abgestuft vertreten. Das negative Image hat sich über Jahrzehnte aufgebaut und verfestigt. Ein Imagewandel konnte in Tendenzen zwar erreicht werden, in der Außenbetrachtung fehlt aber die Binnendifferenzierung des Gebietes und der Hammer Norden wird immer noch mit „brennenden Mülltonnen“ in der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp verbunden.

„Ich glaube im Grunde genommen kennt jeder Erwachsene in ganz Hamm die Namen Schottschleife und Oranienburger Straße. Die Wenigsten sind jemals da gewesen. Und ich glaube auch, dass die Wenigsten sich trauen würden da einfach so reinzufahren. Viele haben da noch so ein Ghetto-Bild: „Also wenn ich da reinfahre, dann werfen die bestimmt Steine nach meinem Auto!“ – oder irgendetwas.“ (Hamm, Stadtteil)

Im Sicherheitsbild der Hammer Bevölkerung herrscht nach Ansicht der Akteure noch immer ein problembelastetes Sicherheitsbild vor: „Im Ansehen der Gesamtstadt ist der Hammer Norden eher als unsicher bekannt und somit auch als Wohnort eher unattraktiv.“ (Hamm, 2012: S. 3)

Auch aus diesem Grund wird von Seiten des initiativen Akteursquadrats die Strategie einer langfristigen Imageverbesserung für das Quartier verfolgt. Eine zentrale Rolle in dieser Strategie spielt die Kulturarbeit, aber auch der Versuch, die negativ konnotierten Gebiete des Nordens aus dem Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung zu rücken.

3.5.5 Früher und Heute – der Wandel der Sicherheitsbilder

Dabei war gerade die objektive Situation in der Schottschleife zu Beginn der Aktivitäten dramatisch. In den Sicherheitsbildern der Akteure taucht diese Diskrepanz zwischen den Zeitpunkten „früher“ und „heute“ auf. Die Differenzen werden deutlich wahrgenommen. Die Situationsbeschreibungen über den Hammer Norden zu Beginn der



1990er Jahre zeichnen das Bild eines „gesetzesfreien Raumes“. In wie weit dies eine aus dem heutigen Blickwinkel beeinflusste Dramatik darstellt, kann nicht beurteilt werden. Alle Interviewpartner äußern sich jedoch ähnlich.

„Als wir noch im Wachbereich da zuständig waren, das war noch diese alte Chaosphase. Aber danach ging das dann wirklich aufwärts. Wenn da nur ‚Schottschleife‘ fiel, zogen alle Kollegen ihre Jacken an. Da fuhren alle mit. Das war schon richtig heftig. Die meinten also dort – da gab es so Redeführer die meinten wir sind hier im rechtsfreien Raum – also die Schottis hier – und lass mal kommen.“ (Hamm, Polizei)

Das Sicherheitsbild aller lokalen Akteure zu dieser Zeit scheint sich im Verständnis einer letzten Chance vor dem endgültigen Abdriften des Quartieres zu bewegt zu haben – dagegen wird das Sicherheitsbild der Bewohner zu dieser Zeit als zwiespältig beschrieben: Das subjektive Bedrohungsgefühl durch präsenste Kriminalität existierte neben einer teilweise familiären Vertrautheit.

„Anfang der 90er Jahre fühlten sich die Menschen auf der einen Seite sehr sicher, weil sie sich in dieser Subkultur ja auch auskannten. Das waren ja im Grunde genommen ihre Kinder, die sie da in der Drogenszene dann trafen. Auf der anderen Seite machte ihnen das auch Angst, weil natürlich auch irgendwo die Drogen von draußen herein kamen und von daher auch irgendwie klar war, das ist eigentlich nicht so ganz in Ordnung. Das macht ein Unsicherheitsgefühl. Und natürlich passierte da auch jede Menge. Ich will das jetzt nicht so idealisieren, als wäre das nur so eine schöne, kleine Drogenszene, wo mal so ein bisschen gepafft wurde. Und natürlich ticken die Leute auch aus. Da waren auch wohnungslose Jugendliche unterwegs, die in Kellern schliefen, auf Balkonen nächtigten. Die auch einstieg in Wohnungen, um zu gucken, dass sie irgendwo ein bisschen Geld klauen konnten, um sich irgendetwas zu besorgen.“ (Hamm, Stadtteil)

Die Sicherheit bezogen auf die Täter stand eine Unsicherheit bezogen auf die Taten und in das Gebiet eindringende externe Wirkungen gegenüber. Während die Bewohner somit ein ambivalentes Sicherheitsbild aufwiesen, war das der professionellen Akteure deutlich negativ. Das Stadtteilbüro hatte zu Beginn der Maßnahmen den „Auftrag am Anfang erst mal, überhaupt Kontakt aufzunehmen, weil sich niemand herein traute in diese Bereiche oder niemand da Kontakt hin hatte.“ (Hamm, Stadtteil)

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat sich im Sicherheitsbild der Akteure die Sicherheitslage vor Ort deutlich verändert. Dies gilt einerseits für die Dichte an sozialen Problemen, so dass nicht mehr „jede Familie, die zuzieht, einfach an sich schon ein Problem ist“ (Hamm, Jugend/Soziales) und sich die zuvor vorhandene „Gesamtstimmung, dass alles brodelt, alles kocht“ (Hamm, Jugend/Soziales), deutlich verbessern konnte. Andererseits hat sich die konkrete Sicherheitslage verbessert: „Also objektiv gesehen ist es in diesem Stadtteil eigentlich sicherer geworden.“ (Hamm, Stadtteil). Das heißt in den Augen der Akteure jedoch nicht eine Abwesenheit von Kriminalität. In der Sicht der Akteure weist das Gebiet weiterhin eine hohe Kriminalitätsbelastung auf. Diese Fälle stellen für das Gebiet nun jedoch eine abnormale Situation dar – im Gegensatz zu „früher“ als in der als gesetzefrei empfundenen Zone abweichendes Verhalten der Regelfall war. Der frühere Problembereich Schottschleife gilt heute selbst im Bereich von geringfügigen Ordnungsstörungen als unproblematisch.

„Man kann nicht sagen: von 10 Ruhestörungen sind 7 im Bereich der Schottschleife. Man müsste das mal recherchieren, aber ich sehe es mittlerweile als völlig normal. Wenn man dann noch die Menge der Leute berücksichtigt, die dort tatsächlich wohnen, Familien mit Kindern, dann ist es relativ gering.“ (Hamm, Polizei)

Aber auch hier stimmen die Sicherheitsbilder der Akteure überein: Diese verbesserte und heute im Allgemeinen beruhigte Situation des Hammer Nordens ist fragil. Störungen, die nicht – wie gegenwärtig – frühzeitig und präventiv bearbeitet werden, haben das Potenzial, sich zu größeren Problemen zu entwickeln, die das Quartier in seiner Entwicklung wieder zurückfallen lassen könnten.

„Wir haben ja nicht das Paradies geschaffen, das gelingt uns ja nicht und – wie soll ich mal sagen – es brennt nicht. Wir haben jetzt nicht lodernde Flammen, wo an jeder Ecke ein Feuerwehrmann stehen muss, aber es sind bestimmt so ein paar Glutnester, wie das manchmal bei so einem Großbrand ist, und wenn wir jetzt alle Feuerwehrleute, alle Sozialarbeiter, abziehen würden – wäre ja vielleicht ein Ziel, unsere Arbeit ist so gut, dass die Leute wieder ihr Leben selbst in den Griff kriegen, wir machen uns selbst überflüssig, das wäre ja das ideale – dann würde es ganz schnell wieder brennen.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Neben der sozialen „Feuerwehr“, die verhindert, dass Probleme eskalieren und im öffentlichen Raum sichtbar werden tragen auch die umfassenden baulichen Maßnahmen – die hauptsächlich aufgrund (geförderter) privater Investitionen in der Schottschleife oder im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ im Quartier erfolgten – dazu bei, ein



baulich und gestalterisches Bild zu schaffen, das zu einem lebenswerten Stadtteil beiträgt. Das Gebiet wird von den Akteuren weiterhin als Brennpunkt gesehen, der auf den ersten Blick allerdings nicht mehr als solcher erkennbar ist. Im übereinstimmenden Sicherheitsbild der Akteure gilt der Hammer Norden daher zusammenfassend als aktuell beruhigt aber als grundsätzlich volatil. Die Notwendigkeit dauerhafter sozialer Arbeit im Quartier ist Konsens, selbst bei Akteuren gänzlich anderer Arbeitsbereiche: „Den Hammer Norden kann man nicht alleine lassen, die Bürger kann man nicht alleine lassen, mit diesen Problemen.“ (Hamm, Polizei)

3.5.6 „Durchlauferhitzer“, Konzentration und nie endende Arbeit

Denn es gilt ja: Obwohl sich die ehemals problematische Situation im Hammer Norden stark verbessert hat, wird der Hammer Norden aus Sicht der Akteure auch in absehbarer Zukunft ein sozial benachteiligter Stadtteil bleiben. Alle Akteure im Norden erkennen an, dass im Stadtteil immer Handlungsbedarf gegeben sein wird. Der Hammer Norden übernimmt in ihren Augen eine für die Gesamtstadt wichtige soziale Transitfunktion. Die Situation im Hammer Norden hält sich damit trotz individueller Dynamiken stabil.

„Das geht relativ gut, aber es wechselt auch ein Teil der Bevölkerung. Die jetzige Vorsitzende des Präventivkreises hat einmal gesagt, dass der Hammer Norden wie ein ‚Durchlauferhitzer‘ ist: wenn die Leute sich einigermaßen gefangen haben, sei es sozial oder beruflich, ziehen sie woanders hin. Das heißt, es kommen wieder welche nach, sodass man nie sagen kann, diese Gebiete sind mal irgendwann von der Arbeit her abgeschlossen. Man hat nur bessere Voraussetzungen, dadurch, dass man die Netzwerke hat. Man hat gute Kontakte zwischen den verschiedenen Ämtern.“ (Hamm, Planung)

Das Bild des „Durchlauferhitzers“ wird zu einer Zusammenfassung für die Situation des Quartiers. Diese immer wieder neuen Belastungen könnten das Quartier als Ganzes zum Absturz bringen, wie es einst geschah. Das dichte Netzwerk der Akteure hat die Aufgabe, diese immer wieder neuen Fälle aufzufangen und abzufedern. Am Beispiel des „Durchlauferhitzers“ als Bild für den Hammer Norden wird deutlich, wie ähnlich sich die Sicherheitsbilder der Akteure im Hammer Norden sind: Der „Durchlauferhitzer“ – obwohl ein durchaus missverständlicher Begriff – taucht bei verschiedenen Akteuren entweder explizit oder implizit auf.

„Ich sage immer, wir sind wie so ein ‚Durchlauferhitzer‘ und das ist – glaube ich – typisch für diese Wohngebiete. Da ziehen Menschen ein, die erst mal wenig Einkommen haben, die auf der sozialen Leiter weiter nach oben steigen wollen. Manchen gelingt das. Also das, was wir an Bewohner-Kontakten in der Schottschleife Anfang der 90er Jahre hatten, diese Menschen sind zum Beispiel zum großen Teil nicht mehr da, sind alle weggezogen. Die Kinder sind größer geworden. Die haben sich sozial verbessert, andere Arbeitsstellen. Die sind dann nach Bockum-Hövel oder in die Innenstadt gezogen.“ (Hamm, Stadtteil)

Von den Akteuren wird das Bild eines ständigen Flusses gezeichnet – Personen, die sich in individuellen Problemlagen befinden, ziehen vermehrt in den Hammer Norden, verlassen ihn aber auch wieder, sobald sich ihre Situation verbessert hat, andere folgen nach.

„Problematisch ist natürlich in solchen Wohngebieten: Wer sozial stabilisiert ist, zieht da weg. Die, die dahin ziehen sind meistens so problematisch wie die, die weggezogen sind. Das heißt also, wir können letztlich bei der Entwicklung eines solchen Gebietes nicht davon ausgehen, dass wir das Niveau nennenswert nach oben bringen. Wir können einzelne Menschen und Familien stabilisieren, die dann woanders besser klar kommen, und wir können bei den Leuten, die hierhin ziehen sagen: ‚Wir sind sofort da, wir sind sofort am Start, wir unterstützen euch.‘“ (Hamm, Stadtteil)

Das Image des Quartiers, die bestehende Sozialstruktur aber auch das Wohnraumangebot führen dazu, dass diese ständige Fluktuation erhalten bleibt. Keiner der Akteure geht – bei aller Verbesserung im Hammer Norden – davon aus, dass sich die Quartierslage tiefgreifend verbessern lässt. Die Hoffnungen zu Beginn der Bearbeitung waren dagegen (implizit) andere. Erst über längere Zeit hin entwickelte sich auch bei den Akteuren das Bewusstsein, lediglich stabilisieren zu können und dramatische Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzutreten.

„Was eben nicht eintritt, ist: Die Familien haben den Kopf über Wasser und die sagen: ‚Jetzt bleibe ich in der Schottschleife wohnen, uns geht es jetzt richtig gut.‘ Sondern die sagen: ‚Uns geht es gut, wir ziehen jetzt aus!‘ Das ist eher der Effekt. Das hat eine Zeit lang gebraucht bis das alle realisiert haben.“ (Hamm, Jugend/Soziales)



Das Bild des „Durchlauferhitzers“ ist inzwischen jedoch nicht nur weit verbreitet – es ist auch als Arbeitsgrundlage akzeptiert: Eine kontinuierliche Tätigkeit vor Ort ist für alle Akteure selbstverständlich. Zu keinem Zeitpunkt wird die dauerhafte Beschäftigung mit dem Hammer Norden in Frage gestellt, woraus sich auch die kommunale Weiterfinanzierung von ehemals fördermittelfinanzierten Stellen im Norden sowie die Bestrebungen erklärt, das enge Netzwerk zu sichern.

Zusätzlich zu immer wieder neuen Bevölkerungsgruppen mit hohem sozialen Unterstützungsbedarf ist der Hammer Norden von Entwicklungen betroffen, die stadt- oder bundesweit zu beobachten sind, wie beispielsweise dem Wegbrechen eines lokalen Einzelhandels und nähräumlicher Versorgungsstrukturen oder auch die zunehmende Investitionstätigkeit von Kapitalgesellschaften im Wohnungsmarkt mit einer professionalisierten Gewinnorientierung. Diese Entwicklungen treffen ein Gebiet wie den Hammer Norden stärker als andere Quartiere, da Quartier und Bevölkerung nur über wenige Ressourcen verfügt, diese Entwicklungen abzufedern. Eine aktive professionelle Beschäftigung ist auch aus diesen Gründen notwendig.

Das Bild des „Durchlauferhitzers“ zeigt die enge Kommunikationsdichte, denn die Narrationen über den Ort gleichen sich auffallend: Der „Durchlauferhitzer“ ist eine kollektive Gewissheit – ein gemeinsames Bild. Der ungewöhnliche Begriff wird von verschiedenen Akteuren und unabhängig voneinander genutzt. Die Wirkmächtigkeit der Illustration scheint hoch.

Inhaltlich ist das Bild schwer zu überprüfen. Im Sinne der differenzierten Sicht auf die räumlichen und sozialen Unterschiede nehmen die Akteure nicht das ganze Quartier als „Durchlauferhitzer“ sondern vornehmlich die Hotspots Schottschleife/Schlagenkamp, Oranienburger Straße, Rheinsberger Platz und Danziger Straße in dieser Funktion war. Fluktuationen lassen sich auf einer so kleinräumigen Ebene statistisch nicht nachweisen. Neben einer inhaltlich zutreffenden Beschreibung eines auffangenden und unterstützenden Quartiers bleibt daher auch die Interpretation möglich, dass sich hinter dem Bild des „Durchlauferhitzers“ ein Eingeständnis des nachhaltigen Scheiterns verbirgt: Die Situation ändert sich nicht maßgeblich. Ein ursprüngliches Ziel die Situation umfassend zu verbessern – das Problem quasi zu „lösen“ – wird niemals erreicht. Die Umdefinition des Ziels auf eine Bestandssicherung und die Akzeptanz des Status Quo sichert aber Motivation, Aufgabenfelder und Personal. Die Dominanz des Bildes lässt keinen Widerspruch aufkommen. Die „Drohung“ eines erneuten Abrutschens und der damit verbundenen Folgen wirkt abschreckend.

Während die Akteure sich nicht der Hoffnung hingeben, die Gesamtsituation des Quartiers maßgeblich verändern zu können (sondern nur individuell) und „statistisch wird sich das hier nie beweisen lassen, dass wir hier erfolgreich arbeiten“ (Hamm, Stadtteil), so arbeiten sie nach eigenem Bekunden allerdings daran, ihre eigene Zusammenarbeit und Reaktionsfähigkeit auf die Situationen des Nordens zu verbessern. Auch hier gibt es wieder große Übereinstimmungen in den Sichtweisen der Akteure – das gemeinsame Netzwerk wird als über die Zeit hinweg immer schlagkräftiger und kompetenter eingeschätzt.

„...sondern man hat bessere Voraussetzungen, dadurch, dass man die Netzwerke hat. Man hat gute Kontakte zwischen den verschiedenen Ämtern.“ (Hamm, Planung)

„Wenn jemand herzieht, wir kriegen das relativ schnell mit, über die Schulen, die Kindergärten – wo die Kinder eben hingehen. Und wir können relativ schnell mit einem abgestimmten Helfersystem da auch reingehen.“ (Hamm, Stadtteil)

„Wir haben wahrscheinlich ein besseres Knowhow mit denen umzugehen, als in anderen Stadtteilen.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Auch hier wird wieder die Dauerhaftigkeit der Arbeit im Hammer Norden im Bild sichtbar. Die Arbeit der Akteure im Hammer Norden muss aus ihrer Sicht langfristig ausgelegt und sichergestellt sein – sowohl um die etablierten Netzwerke lebendig zu halten, wie auch die sich immer wieder neu zeigenden Problemlagen gemeinsam bearbeiten zu können.



3.5.7 Die Rolle des Hammer Nordens für die Gesamtstadt

Diese beiden Bildbestandteile – der Durchlauferhitzer und die Erfahrung der gewachsenen, schlagkräftigen Netzwerke – sind auch in den gesamtstädtischen Rahmen eingebettet. Der Hammer Norden erbringt hier in mehrfacher Hinsicht eine Funktion für die Gesamtstadt: Einerseits funktional, andererseits auch in einer instrumentellen Lernerfahrung.

Funktional agiert der Hammer Norden als Ort an dem sich soziale Problemfälle konzentrieren. Eine solche Konzentration ist nicht bewusst geplant oder durch die Maßnahmen der Akteure verursacht, sondern hat sich durch die vielfältigen, historisch bedingten Gegebenheiten im Hammer Norden entwickelt. Jedoch scheint ein „Bedarf“ an einem solchen Raum in der Stadt zu bestehen, der damit das Prinzip des „Durchlauferhitzers“ erst begründet. In der räumlichen Schwerpunktsetzung verabschiedet sich Hamm jedoch vom Ideal einer kleinteilig sozial gemischten Stadt.

In der Konzentration sozialer Problemfälle im Hammer Norden sehen einige Akteure jedoch auch positive Aspekte. Durch die Konzentration kann ein – auch räumlich – konzentriertes Hilfsangebot geschaffen und gehalten werden. Die Akteursstrukturen dieses Hilfsangebots lassen sich im begrenzten Raum des Hammer Nordens besser abstimmen und vernetzen als auf gesamtstädtischer Ebene. Sie erleichtern durch ihre Dichte den Zugang zu den Betroffenen und ermöglichen es, Informationen und Wissensbestände der einzelnen Akteure zusammenzuführen.

„Wir haben immer noch die meisten Familienhilfefälle. Das kann ich auch gut so hinnehmen, weil ich der Meinung bin, für die Stadt Hamm ist es gut, dass es solche Quartiere gibt, weil wir wissen, wo die Menschen wohnen und wir haben über unsere Infrastruktur einen Zugang zu Ihnen. Und es wäre, glaube ich, für eine Stadt Hamm tragischer, wenn ein bestimmtes Klientel, auch schwieriges Klientel, zu denen man einen schlechten Zugang kriegt, wenn die irgendwo wohnen würden. So kann man das eigentlich, ganz gut im Blick behalten und hat so ein gutes Gefühl für die Situation und die Lebenswelten.“ (Hamm, Stadtteil)

Diese Funktion als Durchlauferhitzer ist eine, die für die Gesamtstadt Hamm scheinbar notwendigerweise erbracht werden muss. Mit den weitreichenden Unterstützungs- und Akteursstrukturen sehen die Akteure den Hammer Norden gut für diese Aufgabe gerüstet.

Instrumentell dient der Hammer Norden dagegen stadtweit als Referenzfolie für die Art und Weise der Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen, die im Hammer Norden gemacht wurden, werden insbesondere in Verwaltung und Politik hoch geschätzt und in ähnlicher Form auf andere Gebiete übertragen.

„Also der Hammer Norden war einer der ersten Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Da haben wir 1994 angefangen. Das war so ein Projekt, wo es wirklich auch mit integrierter Zusammenarbeit losgegangen ist zwischen den verschiedenen Bereichen. Und das hat sich einfach bewährt und auch eingeübt. (...) Und das ist ja auch eine Struktur, die die Stadt Hamm versucht, auf andere Bereiche zu übertragen. Weil sich einfach dieses Prinzip bewährt hat und daran weiter gearbeitet werden soll.“ (Hamm, Stadtteil)

Über das Gebiet an sich hat der Hammer Norden somit Vorbildcharakter für Strukturen und Verfahren gewonnen. Möglich wurde dies durch die Offenheit in der ersten „Findungs- und Entdeckungsphase“, die ein wenig reglementiertes Experimentierfeld darstellte. In ihr konnten neue Ansätze ausprobiert werden von denen einige gescheitert sind, aber die erfolgreichen weitergeführt werden konnten. Die Erfahrungen aus der Förderhistorie des Hammer Nordens scheinen zudem auf Stadtebene zu einer weiter verbesserten Akquisefähigkeit von Fördermitteln geführt zu haben, die bereits auf den Erfahrungen der 1980er Jahre aufbauen konnte. Im Zuge des Hammer Nordens konnten sowohl ein allgemeines Bewusstsein über die Rolle von Förderprogrammen gestärkt, wie auch weitere individuelle Erfahrungen gesammelt werden, entsprechende Fördermittel einzuwerben.

„Schon so gut da drin, dass sie mittlerweile sehr viel Gegenwind von den anderen Städten in Nordrhein-Westfalen erhalten und sie eben sehr stark auch befürchten, dass sie jetzt weniger Fördergeld kriegen. Einfach aus einem Proporz-Gedanken heraus, weil sich die anderen Städte beschwert haben. Es ist ganz klar so: Da sind die sehr gut.“ (Hamm, Planung)

Dass es gelungen ist, die Erfahrungen in bestehenden Strukturen, insbesondere in der Verwaltung, einzugliedern, ist einerseits den offensichtlichen Erfolgen der Arbeit zuzuschreiben, aber auch durch eine kollektive Erfahrung begründet. Die Arbeit im Hammer Norden stellt eine Kohortenerfahrung für eine ganze Mitarbeitergeneration dar. Eine Vielzahl an Akteuren ist seit dieser Zeit noch immer in der Verwaltung tätig. Durch individuelle Aufstiege in der



Verwaltungshierarchie sind diese direkten Erfahrungen zudem von der Arbeitsebene in die Entscheidungsebene übergegangen. Die vielfältigen informellen Netzwerke, die durch die gemeinsame Arbeit entstanden oder sich unabhängig davon entwickelten, unterstützen zudem, dass bewährte Verfahren weitergeführt werden.

3.5.8 Der Grund kongruenter Sicherheitsbilder: Enge Kooperation und Netzwerke

Größtenteils deckungsgleiche Sicherheitsbilder und übereinstimmende Strategieprinzipien zwischen den verschiedensten Akteuren im Hammer Norden sind deutlich feststellbar. Abgeglichen werden die Sicherheitsbilder durch eine ausgeprägte Kommunikationskultur: „Manchmal ist es einfach wichtig an einem Tisch zu sitzen und sich erst nochmal ein rundes Bild von den Vorgängen zu holen.“ (Hamm, Stadtteil) Die Bereitschaft der Akteure zur gemeinsamen Abstimmung ist hoch. Diese beziehen sich auch nicht nur auf Strategien und Maßnahmen der Akteure sondern bereits Wahrnehmungen und Bildelemente werden abgeglichen.

Der Austausch über diese Grundlagen gilt den Akteuren als wichtig. Aus ihnen entsteht ein Sicherheitsbild oder – subtiler und unreflektierter – ein „Gefühl“ für das Quartier, auf denen die Handlungsstrategien basieren. Ungenügende Grundlagen und ein unvollständiges Sicherheitsbild erschweren es, angemessen zu reagieren und dies wird aus Sicht des Netzwerks im Norden insbesondere bei externen Akteuren offensichtlich, die nicht in den gemeinsamen Austausch eingebunden werden (können).

„Ja und ich glaube das ist oftmals eine sehr schwierige Situation auch so Streifenwagenbesetzung, die gerade aus akuten Gründen in ein Gebiet gerufen werden, dass die natürlich nicht immer so informiert sein können, wie man sich das wünschen würde. Das wäre einfach besser. Ich könnte mir aber auch nicht vorstellen, wie das gehen soll, weil das sind ja eine Masse an Menschen und teilweise kommen sie vielleicht noch nicht mal aus der Gegend.“ (Hamm, Stadtteil)

Das dominante Sicherheitsbild im Netzwerk wird als das einzig „richtige“ Sicherheitsbild wahrgenommen und nicht reflektiert. Bilder von anderen Akteuren, die weniger eng als die kommunalen oder sozialen Akteure in das Netzwerk eingebunden sind, wie beispielsweise die Wohnungswirtschaft, können sich aber durchaus vom kollektiven Bild unterscheiden. Das Netzwerk – insbesondere vertreten durch das zentrale Akteursquadrat – beansprucht jedoch die Deutungshoheit über das Sicherheitsbild des Hammer Nordens.

„Und andererseits war es aber auch ein Informationsdefizit auf Seiten des Vermieters, wo ich dann auch schnell festgestellt habe, dass er auch selbst sehr angstbehaftet war. Also selbst aus einem aus einem völlig anderen Milieu stammend hatte er Bilder im Kopf von Los Angeles in den '80er Jahren und gedacht: ‚Um Gottes Willen was habe ich hier für eine Anlage!‘“ (Hamm, Stadtteil)

Die handlungsleitende Funktion von Sicherheitsbildern wird in diesem Zusammenhang deutlich: Denn aus dem Sicherheitsbild des Vermieters resultierte seine Forderung nach einem Security-Dienst im Quartier. Im Präventionskreis vorgeschlagen, wird dieses Vorhaben durch die anderen Akteure vehement abgelehnt. Es widerspricht dem dort vorherrschenden Sicherheitsbild: „Ja also Security hätte in dem Fall dafür gesorgt, dass uns das Wohngebiet um die Ohren geflogen wäre. Also das hätten sich die Bewohner nicht gefallen lassen.“ (Hamm, Stadtteil). Das Vorhaben wird schließlich fallengelassen.

Gemeinsame Abstimmungsrunden – insbesondere der Präventivkreis als „Vollversammlung“ aller im Quartier tätigen Akteure – dienen dazu, die Sicherheitsbilder zwischen den Akteuren im Hammer Norden zu harmonisieren. Fehlende Weisungsbefugnisse und eine historisch gewachsene Kooperationskultur begründen ein Konsensprinzip, das sich auch auf den Abgleich über die Sicherheitslage im Quartier erstreckt – und zu kongruenten Sicherheitsbildern führt. Über die aktive Einbindung, offene Kommunikation und Konsensorientierung gelingt es dem Netzwerk zudem, auch unabhängiger externe Akteure wie die Lokalpresse anzubinden, die für die gesamtstädtische Bildproduktion eine entscheidende Rolle spielen.

„Ich glaube, dass uns viel gelungen ist, auch dadurch, dass wir die Presse schon immer sehr stark miteinbezogen haben und versuchen sie immer zu informieren, darüber was hier gerade so passiert. Auch dadurch, dass die beiden Redakteure, die beide schon lange für die Zeitung arbeiten, auch mitbekommen was sich so verändert hat, glaube ich, dass es eher nochmal ein eigenes Bedürfnis von Ihnen war, die Initiativen zu unterstützen.“ (Hamm, Stadtteil)

Sicherheitsbilder werden dadurch auch aus dem Netzwerk heraus kommuniziert. Die Deutungshoheit des Netzwerks erweitert sich auf diese Weise.



3.5.9 Fazit: Sicherheitsbilder im Hammer Norden

Das enge Netzwerk und die kongruenten Sicherheitsbilder stehen in direktem Zusammenhang. Die Akteure sehen den Hammer Norden als „Dauerpatient“, dessen Situation sich zwar gebessert hat, der aber auf absehbare Zeit nicht ohne Begleitung bleiben kann. Dabei ist Sicherheit nur ein Teilaspekt der komplexen Problemlagen vor Ort.

„Wir werden nie alles auffangen können. Es kommen ja immer wieder neue Menschen. Es kommen immer neue Probleme, aber es ist längst nicht mehr so kritisch im Norden, wie es einmal war. Längst nicht.“ (Hamm, Stadtteil)

Der Status des Hammer Nordens als Quartier mit Problemen ist allgemein akzeptiert. In diesem Bild gehören Störungen und Sicherheitsprobleme bis auf weiteres selbstverständlich zum Quartier. Die Idee einer Aufwertung wird durch keinen Akteur mehr vertreten, stattdessen zielen alle Bilder darauf ab, die gemeinsame Arbeit an der Stabilisierung des Quartiers zu optimieren und das Quartier behutsam und schrittweise zu stärken.

Die Veränderungsfähigkeit des Hammer Nordens stößt im Bild der Akteure an eine unsichtbare Grenze: Der Hammer Norden konnte zwar aus einer problematischen Gesamtlage heraus entwickelt und stabilisiert werden, er wird in diesem Sinne aber immer der Hammer Norden bleiben, der die wichtige gesamtstädtische Funktion eines „Durchlauferhitzers“ übernimmt. Implizit gehen die Akteure im Hammer Norden nicht davon aus, dass sich die Grundprobleme auf Quartiersebene überhaupt lösen lassen: Er ist Wohnort für Personen in problematischen Lebenslagen, eine Funktion die zwangsweise in einer Stadt erbracht werden muss und die nicht beseitigt, sondern nur auf andere Stadtgebiete übertragen werden könnte. Die aktuellen Entwicklungen in Hamm deuten darauf hin, dass der Hammer Westen diese Funktion vom Hammer Norden übernimmt. Noch aber ist der Hammer Norden in dieser Rolle verortet und die Akteure richten ihre Aktivitäten auf eine Langfristigkeit aus. Diese langfristige Perspektive ist ein konstitutives Element der Strategie für den Hammer Norden, das sich am Sicherheitsbild des Quartiers orientiert.

„Und da hat jeder für sich selber was gemacht: Polizei hat was gemacht, Ordnungsamt hat was gemacht, das Jugendamt hat was gemacht. Und irgendwo gab es mal Schnittstellen, wo dann Polizei angefordert wurde. Aber irgendwo hat man gesagt: Das kann's ja nicht sein. Und da hat man dann auch einen großen runden Tisch eingerichtet und hat dann gesagt: „Wie kriegen wir das gebacken?““ (Hamm, Polizei)

Die Situation des Hammer Nordens ist den Akteuren als Gesamtkomplex bewusst. Dies prägt das Sicherheitsbild, das immer ein Teilbild des Quartiersbildes (oder des „Gefühls“ für das Quartier) darstellt. Ein höheres Sicherheitsbedürfnis und eine schlechtere Sicherheitslage sind Effekte der sozialen Zusammensetzung der lokalen Bevölkerung. Von einzelnen Situationen abgesehen, sind im Bild der Akteure die öffentlichen Störungen der Sicherheitslage auch nicht an sich, sondern – wenn überhaupt – nur durch tiefgreifendere Ansätze bearbeitbar.

Tiefgreifendere Ansätze heißt für die Akteure wieder fachlich integrierte Ansätze. Eine solche Sichtweise ergibt sich aus dem engen Netzwerk und bedingt es gleichzeitig wieder: Der enge kommunikative Abgleich von Informationsgrundlagen, Bewertungen und Bildelementen im Netzwerk führt zu vergleichbaren Bildausprägungen. Durch diesen weit verbreiteten Konsens über das Sicherheitsbild des Nordens entwickelt das Netzwerk eine Deutungshoheit, die es für Akteure schwer macht, andere Sichtweisen zu entwickeln oder beizubehalten. Kategorien von „Richtig“ und „Falsch“ sind für Sicherheitsbilder nicht anwendbar, da sie individuelle Sichtweisen auf die Wirklichkeit darstellen. Wohl aber ist die Verbreitung eines Sicherheitsbildes bedeutsam: Der intensive Austausch der Akteure im Hammer Norden führt zu einem konsensfähigen Sicherheitsbild und daraus zu gemeinschaftlich getragenen Strategien und Maßnahmen, die sich an einem gemeinsamen Ziel orientieren. Das dominierende Sicherheitsbild wird dadurch jedoch selbstreferentiell und, da sich alternative Sichtweisen kaum entwickeln, besteht kein Zwang, es zu überdenken.

Hamm-Norden Impressionen



Mietergärten
der umgestaltete
Tondernplatz



Stadtteilmarketing
für den Norden

zentrale Achse
Bockumer Weg



Aufenthalts-
qualitäten an der
Oranienburger
Straße

im Schlagenkamp



Bebauung 30er Jahre

Problemquartier
Schottschleife?



Wohnwege
im Quartier

Baustile in der
Oranienburger
Straße



3.6 Strategien, Maßnahmen und deren Zusammenwirken

Ein gemeinsam getragenes Grundziel, ein grundsätzliches ähnliches Sicherheitsverständnis und übereinstimmende Sicherheitsbilder führen zu gleichsam konsensual getragenen Maßnahmen. Das bedeutet in diesem Fall mehr als ein akzeptierendes „Mittragen“ von Konzepten anderer Partner: Die Akteure ordnen ihre jeweils eigenen Tätigkeiten vielmehr dem gemeinsamen Ziel unter. Das Bewusstsein, Teil eines starken Netzwerks zu sein, ist auch in den Handlungen präsent – selbst die Polizei als Akteur mit überlokalen Bezügen sieht ihre Maßnahmen als Teil einer gemeinsamen Quartiersstrategie.

„Also ich glaube, das Gesamtkonzept, das ganze Paket, wirkt. Einzelmaßnahmen herauszuheben und zu sagen: ‚Das war das Wichtigste‘ – nein, das kann man gar nicht so sagen. Wir sind also alle dran beteiligt.“ (Hamm, Polizei)

Die kollektive Einbindung ist bei vielen Akteuren des Netzwerks stark internalisiert und mündet in einem integrierenden und präventiven Handlungsansatz für das Gesamtquartier.

3.6.1 Handlungsphilosophie Prävention: integriert, frühzeitig, quartiersentwickelnd

„Integrierter Handlungsansatz“ heißt für den Norden erstens thematische Integration – soziale Arbeit, Aufwertung des öffentlichen Raumes, Imagearbeit und eben auch Sicherheitsarbeit – als notwendigerweise zusammenwirkende Elemente einer breit verstandenen Quartiersentwicklung. Keine Einzelmaßnahme ist nach Meinung der Akteure alleine nachhaltig wirksam, sondern immer im Zusammenwirken mit anderen.

Integriert heißt aber zweitens auch interdisziplinäre Arbeit. Und integriert bedeutet drittens auch institutionelle Integration – in enger, thematisch orientierter Kooperation in der Durchführung oder indem Aufgaben bei einem Partner konzentriert werden.

„Und das, sagte die Stadt, am liebsten aus einer Hand. Das man nicht sagt: ‚Der Jugendliche muss zur offenen Arbeit dahin gehen und der muss – wenn er jetzt persönliche Hilfen braucht oder Erziehungsbeistandschaften – muss er dahin gehen und für die Jugendberufshilfe dahin. Könnt ihr euch als Träger nicht zusammentun und das aus einer Hand anbieten?“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Das enge Netzwerk und die hohe Kommunikationsdichte sind auch hier wieder die Voraussetzungen, dass das thematisch und institutionell integrative Arbeiten der Akteure funktionieren kann. Maßnahmen der einzelnen Akteure werden bilateral oder in größerer Runde besprochen und abgestimmt. Zusätzlich wird diese Abstimmung durch das Stadtteilmanagement unterstützt: Stadtteilbüro und Stadtteilkoordination vernetzen nicht nur Akteure sondern auf unterschiedlichen Ebenen auch Maßnahmen. Sie sind Knotenpunkte, bei denen Informationen über Vorhaben aus verschiedenen Bereichen zusammenlaufen. In der Gesamtschau auf eventuell unabhängig voneinander geplante Maßnahmen achten sie auf institutionelle oder thematische Verknüpfungsmöglichkeiten und koordinieren die Zusammenarbeit von Akteuren oder stellen inhaltliche Verbindungen her. Dies führt unter anderem auch dazu, dass Sicherheit in den Handlungen der Akteure immer mitgedacht bleibt.

„Also ich denke, dass es eher ein Thema ist, was immer mitgedacht werden muss – bei vielen Dingen, die man so tut. Also wenn ich jetzt städtebaulich irgendwas aufwerten will, muss ich diesen Sicherheitsaspekt mitdenken. Und das ist leider oftmals das Manko, dass wird nämlich vielfach nicht getan. Das wird oft nicht mitgedacht und das ist natürlich auch so ein bisschen meine Aufgabe zu gucken und die Frage zu stellen: ‚Wo wird hier aus anderen Stadtämtern, für diesen Bereich etwas geplant?“ (Hamm, Stadtteil)

Eine solche Koordination funktioniert nur bei einem langfristig angelegten Handlungsansatz. Dieser ist im Hammer Norden gegeben und die beschriebene Kontinuität an Strategien, Strukturen und Personal ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Maßnahmen. Neben der Netzerkennung zwischen den handelnden Akteuren entwickelt sich in der Arbeit mit Problemgruppen dadurch ein Vertrauensverhältnis, das zu einer besseren Ansprache und einem besseren Verständnis für die Bedarfe der entsprechenden Gruppe führt.

Dabei liegt allen Strategien im Hammer Norden der Präventionsgedanke zugrunde – eine erneute Abwärtsbewegung des Hammer Norden soll vermieden werden und dies erfordert, bei Problemsituationen frühzeitig zu intervenieren und an den Rahmenbedingungen der Lebensqualität im Quartier zu arbeiten: „Ein wesentliches Ziel im Rahmen des Stadtteilprojektes war und ist es, erkennbare Probleme nicht eskalieren zu lassen, sondern Anzeichen früh



wahrzunehmen und möglichst kurzfristig darauf zu reagieren. Die Erfahrung zeigte schnell, dass neue, kreative Ansätze dazu gefunden werden mussten“ (Hesse, 2007a: S. 23). Dieser Ansatz ist nur in einer langfristigen Perspektive sinnvoll. Dabei ist nicht nur der grundsätzlich präventive Ansatz Konsens, sondern auch seine Schwerpunktsetzung – die unterschiedlichsten Akteure sind sich auch hier wieder einig: Der Schlüssel, um die Situation im Hammer Norden nachhaltig zu verändern, ist präventive Arbeit mit Kindern und Jugendlichen:

„Das andere ist natürlich, dass unsere Philosophie hier ist, so früh wie möglich mit Prävention zu beginnen. Also wirklich schon im Kindergartenalter und im Grundschulalter. Auch schon da wo es notwendig ist soziale Gruppenarbeit anzubieten, in den Schulen Sozialtrainings, Antiaggressionstrainings und aufzuklären. Das ist eine Philosophie, die wir seit einigen Jahren fahren. Ich denke auch mit Erfolg.“ (Hamm, Stadtteil)

„Weil auch überall was getan worden ist. Auch an der Karlschule, oder überhaupt an den Schulen, dass man das sofort auffangen kann. Dass man es erst gar nicht so schlimm werden lässt.“ (Hamm, Stadtteil)

„Wichtig ist, die Kids zu fördern, möglichst früh. Dass sie einen Schulabschluss machen und eine Perspektive im Leben haben, weil, dann habe ich diese ganze Spirale mit Drogen, Gewalt, zumindest ausgebremst, wenn auch nicht ganz abgeschafft.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

„Will ich bei einem Erwachsenen anfangen oder fange ich bei den Jugendlichen an? Da bin ich doch besser bedient, sage ich mal, wenn ich an der Basis ganz unten anfangen, dass die miteinander klarkommen, als wenn sich die ganze Sache nach oben richtig aufschauelt.“ (Hamm, Polizei)

3.6.2 Individuelle Hilfestellungen, Nachbarschaftsbildung und Beteiligung

Die im Kinder- und Jugendalter ansetzende Präventionsstrategie führt zu einer starken Bedeutung der Jugendarbeit im Hammer Norden. Die Spiel- und Lernhilfe – eines der ersten Projekte im Quartier – wird bis heute fortgeführt. Planungsvorhaben unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, eine intensive, auch aufsuchende Stadtteiljugendarbeit, Ferienworkshops oder Schulförderungs- und Berufsfindungsprojekte sind nur Beispiele eines breiten Projektkatalogs der letzten zwanzig Jahre.

Doch auch Erwachsene stehen im Blick individueller Unterstützungsarbeit durch die Akteure im Hammer Norden. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen unterschiedlicher Art, Familienhilfe, Beratungsleistungen für verschiedene Themen und Unterstützung bei grundlegenden Themen des Alltagsmanagement bilden ein breites Spektrum an Angeboten, die sich an einem bestehenden Bedarf orientieren. Die Akteure reagieren hier flexibel auf sich ändernde Problemlagen und passen, wenn nötig, ihre Hilfeleistung entsprechend an. Sie versuchen frühzeitig zu intervenieren, damit sich „dieses Konfliktpotenzial in der Form, wie es früher war, erst gar nicht aufbaut“ (Hamm, Jugend/Soziales).

Die Wirkung dieser sozialen Maßnahmen ist eine individuelle und schrittweise. Sie führt dazu, dass sich die persönliche Lebenssituation von Bewohnerinnen und Bewohnern verbessert – was an vielen Stellen gelingt, aber eben auch zum Wegzug von stabilisierten Familien führt (vgl. Kap. 3.5.6).

„Es geht auch immer noch darum mitzukriegen: Was sind denn deren Bedürfnisse? Was sind denn deren Wünsche? Was sind deren Lebensziele? Wir versuchen, sie, individuell oder als Gruppe, zu unterstützen, diese Ziele zu erreichen. Was dann teilweise bedeutet, dass die Menschen auch wegziehen, wenn sie dann die nächste Stufe erreicht haben.“ (Hamm, Stadtteil)

Für die Sicherheitsarbeit im Hammer Norden ist diese sozial ausgerichtete Strategie ein wichtiger Bestandteil. Sie baut auf dem frühzeitigen Präventionsgedanken auf und wirkt sich positiv auf die objektive Sicherheitslage aus. Selbst die stärker sicherheitsorientierten Akteure bewerten die sozialen Maßnahmen als sinnvoll und hilfreich. Somit herrscht Einigkeit zwischen den Akteuren des Hammer Nordens, dass soziale – auch individuelle – Maßnahmen als Sicherheitsmaßnahmen zu verstehen sind. Dies entspricht dem integrierten Ansatz der Quartiersentwicklung des Hammer Nordens.

Individuell ausgerichtete soziale Maßnahmen werden ergänzt durch gemeinschaftsbildende Projekte. Hierzu zählt nach Ansicht der Akteure im Norden auch die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an der Umgestaltung öffentlicher Räume. Ziel dieser Maßnahmen war einerseits, eine optimale Lösung des jeweiligen Planungsfalls zu er-



reichen – andererseits dient die Beteiligung dazu, neue Informationskanäle zu erschließen und das Netzwerk im Quartier auszubauen.

„Das Ganze ist mit Bürgerbeteiligung, teilweise mit sehr aufwändigen Verfahren gemacht worden. Wo versucht worden ist, unter den finanziellen Rahmenbedingungen eine möglichst konsensfähige Lösung hinzukriegen, die von allen Bewohnern getragen wird. Dabei entstehen drei Effekte; dass die Menschen sich ernst genommen fühlen, dass man über diese ganzen Verfahren noch mal sehr viel über das Lebensgefühl der Menschen mitkriegt, und es entwickeln sich sehr viele Kontakte von uns zu dieser eher bürgerlichen Bewohnerschaft.“ (Hamm, Stadtteil)

Die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner nimmt in Hamm inzwischen einen hohen Stellenwert ein. Mehrere Akteure betonen die Selbstverständlichkeit von Beteiligung und das hohe Maß an freiwilligen und zusätzlichen Mitwirkungsangeboten der Kommune. Dabei werden Beteiligungsangebote entweder an die Bevölkerung im Allgemeinen oder gezielt an spezielle Gruppen gerichtet. Die Beteiligungsmaßnahmen tragen nach Einschätzung der Akteure auch zur Nachbarschaftsbildung, damit zu einer erhöhten sozialen Kontrolle und schließlich zu höherer objektiver wie subjektiver Sicherheit bei.

„Wo man Begegnung schafft, da schafft man auch neue Nachbarschaften und damit auch ein bisschen soziale Kontrolle und auch ein neues Gefühl von Sicherheit, klar.“ (Hamm, Stadtteil)

Es wird immer wieder betont, dass die aufgeschlossene Haltung der Hammer Verwaltung gegenüber Bürgermitwirkung auch aus den guten Erfahrungen im Prozess des Hammer Nordens entstanden sind. Der Präventivkreis gilt allen Akteuren als ein Paradebeispiel der Bürgermitwirkung. Der engagierte Part der Bürger bei der Veränderung ihres Quartiers wird immer wieder herausgehoben, gleichzeitig aber auch ein Wegbrechen des Engagements im Laufe der Zeit – bei einer sich verbessernden Gesamtlage – konstatiert. Ein abnehmender „Problemdruck“ wirke sich nach Ansicht der Akteure negativ auf Engagement der lokalen Bevölkerung aus. Einzelne Akteure betonen zudem, dass eine erfolgreiche Bürgermitwirkung nur durch eine professionelle Begleitung gesichert werden kann. Ein reines Angebot zur Mitwirkung, ohne weitergehende Unterstützung in organisatorischer oder (geringfügiger) finanzieller Hinsicht, gilt hier als wenig nachhaltig.

3.6.3 Bauliche Maßnahmen und Imageaufwertung als Teil einer Sicherheitsstrategie

Das lange Zeit sehr prominente Image des Hammer Nordens als tiefster Punkt einer persönlichen Wohnkarriere verbunden mit den häufig prekären Lebenslagen führt nach Einschätzung vieler professioneller Akteure zu einem Gefühl von „Abgehängtsein“ der Bewohnerschaft. Der Eindruck, als Teil der Stadtgesellschaft vernachlässigt zu werden, soll daher auch durch sichtbare Veränderung im Quartier entgegengewirkt werden. Hierbei gewinnen bauliche Maßnahmen eine besondere Bedeutung – genannt werden insbesondere die erfolgreiche Sanierung der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp sowie die Umgestaltung von drei Stadtplätzen im Quartier. Diese baulichen Maßnahmen erhöhen nicht nur auf direktem Wege die Lebensqualität im Hammer Norden, sondern stellen darüber hinaus Symbole der Veränderung dar. Solche Symbole sind besonders wichtig in Gebieten wie dem Hammer Norden, die nicht nur objektiv benachteiligt sind, sondern dessen Bewohner sich auch subjektiv benachteiligt fühlen. Bauliche Maßnahmen sind damit ein Zeichen dafür, dass das Quartier nicht aufgegeben sondern dass aktiv an einer Verbesserung gearbeitet wird. Das wirke sich auch auf das Selbstwertgefühl der Bewohner aus, was als wichtige persönliche Ressource für das eigene Sicherheitsgefühl gilt.

Die erfolgreiche Sanierung der Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp hat darüber hinaus noch eine weitere, symbolische Bedeutungsebene. Sie erscheint den Akteuren als Wendepunkt hin zu einer stabilen Situation und als Schlüsselmoment für ein gewandeltes Sicherheitsbild der Wohnbevölkerung: Sicherheit als Thema wird von den Bewohnern seit dem seltener angesprochen. Die Wirkung ist durch das Erleben und Sichtbarwerden eines positiven Umbruchs besonders intensiv.

Das Image des Stadtgebiets ist in der Stadtgesellschaft jedoch tief verwurzelt: In der Bevölkerung hält sich seit langem ein Image eines problembelasteten Nordens. Besondere imageprägende Wirkung besitzt dabei immer noch



die Siedlung Schottschleife/Schlagenkamp als Symbol des Quartiers. Die aktive Imagearbeit ist gerade in der dritten Phase der Quartiersentwicklung als eigenes Handlungsfeld des Netzwerkes hinzugekommen. Zentrales Instrument hierfür ist das Kulturprogramm „Nordener Sommer“. Die Kulturmaßnahmen verfolgen ein doppeltes Ziel: Neben dem kulturellen Angebot, das den Bewohnerinnen und Bewohnern auch eine alternative Form der Anregung bieten soll, wird mit dem Programm ein weiteres Symbol eines veränderten Stadtteils entwickelt, um das Image des Norden in der Stadt Hamm zu verändern.

„Diese Kulturveranstaltungen haben natürlich nicht nur den Selbstzweck: ‚jetzt hier machen wir nette Kultur‘, sondern wir versuchen, Nordener, die bis jetzt solche Veranstaltungen nicht besucht haben, dahin zu kriegen. Die zu motivieren, auch noch mal den Blick zu weiten. Und durch attraktive Veranstaltungen Menschen aus Hamm in den Norden einzuladen, damit diese mitkriegen, was sich denn hier verändert.“ (Hamm, Stadtteil)

In der Wahrnehmung der Akteure zeigen diese Aktivitäten bereits Wirkung: Die Veränderungen werden von den Bürgerinnen und Bürger Hamms inzwischen wahrgenommen und das Image wandelt sich langsam. Weitere Maßnahmen der Imagearbeit sind die lokale Stadtteilzeitung sowie Pressearbeit, die eine positive Berichterstattung über das Gebiet fördert. Trotz allen Fortschritten bleibt aber auch hier noch ein langer Weg zu gehen.

„Man kann aber jetzt nicht sagen, dass andere Bevölkerungsgruppen eher bereit wären in diesen Stadtteil zu ziehen, nur weil es in diesen Gebieten sicherer geworden ist.. Also ich glaube, von außen ist es immer noch das Bild: ‚Da kann man nicht wohnen.‘“ (Hamm, Stadtteil)

3.6.4 Sauberkeit, Kleinigkeiten und zerbrochene Fenster – die Notwendigkeit eines Kümmerers

Image und Sicherheitsgefühl werden in den Augen der Nordener Akteure aber auch durch eine Vielzahl von kleineren Elementen geprägt. Es sind die typischen Formen von Incivilities auf die hier Bezug genommen wird.

„Je dreckiger so ein Stadtteil wird, je mehr Leute sehen für sich ja auch nicht mehr die Notwendigkeit auf die Sauberkeit zu achten. So potenziert sich das Ganze oft. Und das macht natürlich – da wir ja auch ein Stadtteil sind, der auch so ein Durchfahrtsstadtteil ist, also viele Leute von Außerhalb, die in Hamm arbeiten, die fahren durch den Hammer Norden rein und raus – das macht natürlich auch nochmal dieses Bild von außen, dass man immer, wenn man da durchfährt sagt: ‚Um Gottes Willen, da sieht's aber auch immer aus!‘“ (Hamm, Stadtteil)

Der Hammer Norden gilt den Akteuren als Gebiet, in dem Incivilities leichter auftreten und Bewohnerinnen und Bewohner weniger Eigeninitiative zeigen, diese zu beseitigen. Das Stadtteilbüro trägt dafür Sorge, dass Zeichen von Ordnungsstörungen entfernt werden oder gar nicht erst entstehen. In dieser Funktion wird es von den Akteuren als „Kümmerer“, „Hausmeister des Stadtteils“ oder „Mann für alle Fälle“ bezeichnet. Kümmerer bezieht sich hier nicht, wie bei den sozialen Maßnahmen, auf die individuellen Problemlagen der Bewohner, sondern auf das Quartier als Ganzes. Gerade unter Sicherheitsgesichtspunkten erscheint es den Akteuren wichtig, kleine Störungen des Sicherheitsgefühls frühzeitig zu bekämpfen.

„Subjektive Sicherheitsgefühle, glaube ich, werden sehr bestimmt über öffentliche Berichterstattung, über neblige Novembermorgende, über kaputte Laternen. Wenn Laternen kaputt sind, sehen wir auch immer zu, dass diese möglichst schnell repariert werden. Wenn wir das also mitkriegen, rufen wir die Stadtwerke an, die machen das auch sofort fertig. Das wissen die Stadtwerke auch: wenn ich da anrufe, dass es dann auch wirklich notwendig ist.“ (Hamm, Stadtteil)

Ohne direkt Bezug darauf zu nehmen, klingen hier Ansätze der Broken-Windows-Theorie durch. Da sich diese kleineren Störungen häufig aufgrund fehlender Verantwortlichkeiten zu größeren Problemen entwickelt, sieht es das Stadtteilbüro als seine Aufgabe an, diese zu behandeln, um das Sicherheitsgefühl und damit die Lebensqualität im Quartier zu verbessern.

Grundsätzlich erlauben aber die engen Netzwerkstrukturen allen Akteuren, solche Arten von kleineren Störungen kurzfristig zu lösen, und das gemeinsame Verantwortungsbewusstsein lässt die Akteure diese Initiative auch ergreifen. Der präventive Ansatz gilt auch in diesen Situationen, um zu verhindern, dass sich Probleme auswachsen, indem frühzeitig interveniert wird. So wird selbst die Polizei zu einem Kümmerer für die kleineren Angelegenheiten des Quartiers.

„Und es ist jetzt auch mittlerweile so, dass wenn irgendwelche Probleme da sind – die Kinder spielen auf dem Spielplatz und da ist irgendwas defekt – früher wurde das mal liegen gelassen, vergammelte und fertig. Heute haben wir einen kurzen Weg, die Leute sprechen mich teilweise an: ‚Guck mal, die Schaukel wackelt, das ist zu gefährlich für die Kinder!‘ Ich ruf den [Name] an bzw. seine Verwaltung und sage das und dann ist das Problem zwei Tage später erledigt. Stehe ich natürlich gut da, [Name] auch.“ (Hamm, Polizei)



Gleichermaßen erfolgt auch die Kontaktaufnahme mit „Störern“ schon frühzeitig. Abweichendem Verhalten und seine Folgen versuchen die Akteure in jeder Ausprägung entgegenzuwirken. Aktivitäten im Spannungsfeld von Vermittlung bis Deeskalation zwischen den unterschiedlichsten Gruppen ist in der Handlungsphilosophie vieler Akteure des Netzwerks verankert – das Bemühen, Problemsituationen in ihrer Entstehung zu bearbeiten, ist in der Sicherheitsarbeit für das Quartier allgegenwärtig.

3.6.5 Initiale strategische Elemente: Skandalisierung und harte Interventionen

Neben den Maßnahmen, die auch gegenwärtig weitergeführt werden, sind zwei Ansätze für die Sicherheitslage im Quartier bedeutsam, die zu Beginn der 1990er Jahre angewendet wurden. Der eine – die Skandalisierung der Situation (vgl. Kap. 3.2.1) – leitete die umfängliche Beschäftigung mit dem Norden ein, der andere – harte repressive Interventionen – schuf die Basis für die sozial- und bewohnerorientierte Sicherheitsarbeit im Hammer Norden.

Durch den Schulleiter der Karlsschule wurde eine bewusste Skandalisierung betrieben, die die Situation im Norden offenlegte. Durch die Thematisierungsstrategie war ein politisches Wegschauern dann nicht mehr möglich. Die öffentliche Skandalisierung stieß im Quartier selbst durchaus auf Widerstand und erschien nicht risikolos. So sah sich der Initiator persönlichen Anfeindungen ausgesetzt. Die hierarchisch wie inhaltlich vergleichsweise unabhängige Position eines Schulleiters war von Vorteil. Nur in einer solchen Ausgangslage war es möglich, die unpopuläre Position auch nachhaltig zu vertreten, eine öffentliche Thematisierung der Situation voranzutreiben und gleichzeitig die unterschiedlichsten Akteure für einen konstruktiven Prozess zusammenzuführen.

„Der hat sich ja blaue Augen geholt, weil natürlich auch Schülerzahlen zurück gingen, weil er Öffentlichkeit geschaffen hat. Er hat sich aber – und das, finde ich, muss man ihm sehr hoch anrechnen – bewusst dagegen entschieden und bewusst Sachen ‚skandalisiert‘, eine Öffentlichkeit geschaffen, die es ermöglicht hat, noch mal neu zu überlegen: Wie kann man Stadtteilarbeit machen?“ (Hamm, Stadtteil)

Für ein Quartier birgt ein skandalisierendes Vorgehen aber auch Gefahren: Wenn es nicht gelingt, die öffentliche Aufmerksamkeit für sichtbare Veränderungen zu nutzen, verfestigt sich das skandalisierte Bild als langfristiges Image. Im Fall des Hammer Nordens löste die Skandalisierung ein Umdenken aus, durch das mit einem breiten Maßnahmenkonzept die Situation verbessern konnte.

Der sozialorientierter Ansatz ist dabei das Kennzeichen der Sicherheitsarbeit im Hammer Norden geworden – er ist jedoch nicht voraussetzungslos und nicht unabhängig von anderen Maßnahmen. Er erfordert eine Arbeitsbasis, die Zugänge zu den Bewohnerinnen und Bewohnern ermöglicht und die zu Beginn der intensiven Auseinandersetzung mit dem Hammer Norden nicht gegeben war. Die Sicherheitsproblematik zu Beginn der 1990er Jahre mit einer Häufung von Jugendgewalt, exzessivem Drogenkonsum und Handel mit illegalen Drogen führte zu einem „unkontrollierten“ Quartier, das sozialen Maßnahmen nicht ohne weiteres zugänglich war. Eine grundlegende Maßnahme in dieser Phase war daher „Abfischen“ der Problemgruppen durch repressive Maßnahmen der Polizei.

„Die Maßnahme, die wir damals zuerst gemacht haben, war, sich zusammen mit Polizei und Staatsanwaltschaft darauf zu einigen und darauf zu drängen, Verfahren von kriminellen jugendlichen Mehrfachtätern zu beschleunigen, diese zu verknacken und ‚abzufischen‘. Somit hatten wir in der Sozialarbeit überhaupt erst die Chance mit den Familien und mit den nachwachsenden Generationen zu arbeiten. Das war also eine ganz wesentliche Geschichte. Das hat zur Beruhigung geführt.“ (Hamm, Stadtteil)

Erst darauf aufsetzend konnte die sensible soziale Arbeit tatsächlich beginnen. Die Kombination von repressiven Maßnahmen und sozialer Unterstützungsarbeit erachten die Akteure als bedeutend. Dabei wird die Erfolgsabhängigkeit der beiden Strategiestränge deutlich: Ohne harte Interventionen konnten soziale Maßnahmen nicht eingesetzt werden, aber gleichsam hätten sich Probleme reproduziert, wenn auf die repressiven Eingriffe keine bewohnerorientierten Unterstützungsmaßnahmen gefolgt wären. Sicherheitsarbeit als vernetztes, interdisziplinäres Vorgehen ist damit schon in den Anfangsphasen der Quartiersarbeit im Hammer Norden angelegt.



3.6.6 Fazit: Maßnahmen im Hammer Norden

Dem vorherrschenden Sicherheitsverständnis der Akteure im Hammer Norden folgend, sind nachhaltige Sicherheitsmaßnahmen insbesondere soziale Maßnahmen, die zudem präventiv ausgerichtet sind und damit der langfristig orientierten Strategie des Netzwerks folgen.

„Aber mir wäre es lieb, wenn es so beibehalten werden würde. Weil wir sehen ja, wie lange das dauert, bis so ein Stadtteil, ich sage mal, aus einem Loch die Aufwärtsbewegung kriegt und ich schätze mal, bergab geht es schneller.“ (Hamm, Polizei)

Die Situation des Hammer Nordens ist fragil. Maßnahmen aller Akteure arbeiten primär darauf hin, Rückfälle in der Entwicklung des Quartiers zu vermeiden, was frühzeitige Intervention zu einem Grundprinzip macht. Diese Interventionen finden dabei auf verschiedenen Ebenen statt – von der Beseitigung von Incivilities über individuelle Unterstützungsangebote bis hin zu sozialorientierten Maßnahmen – und greifen dabei den integrativen Charakter der Quartiers- und Sicherheitsarbeit auf.

Frühzeitige Interventionen bedingen aber auch eine frühzeitige Kenntnis von Situationen, die ein Handeln erfordern. Hier greifen die konstitutiven Elemente der Akteurskonstellationen und der Sicherheitsbilder: Das enge Netzwerk stellt die zügige Weitergabe von Aspekten sicher, die im Sicherheitsbild (oder dem „Gefühl“ für das Quartier) häufig subtil auf Interventionsbedarf hinweisen. In diesem Sinne zählt bereits die Informationssammlung und -weitergabe als sicherheitsrelevante Maßnahme, die hilft, Probleme nicht auswachsen zu lassen.

Nicht alle Maßnahmen, die im Laufe der letzten zwanzig Jahre für den Norden ergriffen wurden zeigten den gewünschten Erfolg und wurden durch andere ersetzt oder ergänzt – kontinuierlich blieb jedoch eine auf langfristige Stabilisierung und Prävention angelegte Strategie. Der Entwicklungsprozess verlief daher gleichfalls kontinuierlich: Verbesserungen traten nach und nach statt plötzlich ein. Prävention ist und bleibt die zentrale Ausrichtung der Strategien für den Hammer Norden.



4 „Als ich diese Anlage hier vor zehn Jahren vorgefunden habe, da war das so eine Art ‚urbaner Dschungel‘“ – Sicherheitsproduktion im Hammer Ostring

Die sogenannten Ringanlagen umrahmen die Innenstadt von Hamm. Die ehemaligen Wall- und Grabenanlagen spiegeln den Grundriss des mittelalterlichen Hamms wider und dienen heute als Grünanlagen für Freizeit und Naherholung. Nachdem der Grüngürtel in den 1980er und 1990er Jahren planerisch und pflegerisch vernachlässigt wurde, finden seit 2005 auf Grundlage eines Entwicklungs- und Gestaltungskonzeptes sukzessive Aufwertungsmaßnahmen der Parkanlage statt.

Der gesamte Grüngürtel hat eine Fläche von etwa 15 Hektar und ist in mehrere Abschnitte gegliedert. Im Untersuchungsgebiet liegen die drei Areale „Allee Ostring“, „Otto-Krafft-Platz“ sowie der eigentliche „Ostring“, die eine Gesamtfläche von über drei Hektar haben (vgl. Funk u. a., 2005: S. 32 ff.) Der Ostring mit der historischen Anlage einer Lindenallee bildet den Schwerpunktraum der Untersuchung.



Bestandsplan Ringanlagen 2004 (Funk et al., 2005: S. 14)

Der Ostring steht für eine typische Raumsituation in den Sicherheitsdiskursen deutscher Städte. Als innenstadtnahe Grünfläche ist sie Rückzugsort für Nutzergruppen, die in der eigentlichen Innenstadt keine entsprechenden Räume finden. Gestalterische Mängel und Anwohnerkonflikte ergänzen die häufig vorzufindende Konstellation.

4.1 Gartendenkmal am Innenstadtrand – Der Hammer Ostring

Zur Befestigung des mittelalterlichen Hamms wurden im 13. Jahrhundert im Süden und Osten des Stadtkerns zwei Gräben angelegt. Zusammen mit den Flüssen Lippe und Ahse war somit die ganze Stadt von Wasser umgeben. Im 18. und 19. Jahrhundert verloren die Gräben zunehmend an Bedeutung als Befestigungsanlagen. Nachdem Anfang des 20. Jahrhunderts Wasser auch als Energieträger weniger bedeutend wurde, überwogen die Nachteile innenstadtnaher Gewässer, wie z.B. die hygienischen Missstände, die Wirkung als stadträumliche Barriere sowie die Hochwassergefahr. 1911 wurden die Lippe und die Ahse aus der Innenstadt heraus verlegt und die Stadtgräben verfüllt, wodurch eine, die Altstadt ringförmig umschließende, Parkanlage entstand. Die Ringanlagen wurden in den 1910er und 1920er Jahren infolge eines öffentlich ausgerufenen Wettbewerbs gestaltet.

Im Stadtbezirk Hamm-Mitte, in dem sich das Untersuchungsgebiet der Ringanlagen befindet, konzentrieren sich Kultur, Verwaltungs- und Infrastruktureinrichtungen sowie Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungsangebote. Dabei bildet die Hammer City nördlich bzw. westlich des Untersuchungsgebietes einen Schwerpunkt für zentrenrelevante Anbieter unterschiedlicher Größe und Schwerpunktsetzung. Das Untersuchungsgebiet Ostring befindet sich als eine „grüne Pufferzone“ in einem baulich und funktional heterogenen Bereich. Im Gegenzug zur Innenstadtfunktion im Norden und Westen überwiegt in den Gebieten nach Osten und Süden die Wohnnutzung.



Kleinräumig wird der Ostring jedoch im Norden, Süden und Nordosten direkt von Wohnbebauung gerahmt: Historische Stadtvillen in Privatbesitz, die jeweils von einem kleinen Garten umgeben sind, bestimmen dabei die Bebauungsstruktur. Südlich an die Allee des Ostrings grenzen Wohngebäude, die in Blockrandbebauung zur Brückenstraße ausgerichtet sind. Diese gründerzeitlichen und teilweise mit Jugendstilelementen versehenen Häuser (Gebäudehöhe von drei bis vier Stockwerken) vermitteln ein historisch-urbanes Flair. Die Wohnlage am Ostring gilt als gut; die Gunstfaktoren für die positive Bewertung sind neben der villenartigen Baustruktur, die unmittelbare Nähe zur Innenstadt sowie die exponierte Lage an den grünen Ringanlagen. Größere Dienstleistungsgebäude (Krankenhaus, Versicherungen, Oberlandesgericht etc.) ergänzen die städtebauliche Rahmung.

Die Grundstruktur des Süd- und Ostrings hat sich seit seiner Anlage bis heute kaum geändert. Seit 1986 ist der Ostring aufgrund seiner städtebaulichen Bedeutung als Gartendenkmal eingetragen. Die Ringanlagen im Bereich Ostring und Otto-Krafft-Platz sind von axialer Strenge gekennzeichnet. Prägende Elemente der Anlage sind neben dem Musikpavillon am westlichen und dem Bärenbrunnen am östlichen Rand das Tiefparterre mit den begleitenden Alleen und den dazwischen liegenden Rasenflächen. Der nördliche Bereich des Ostrings außerhalb des Gartendenkmals wirkt, bedingt durch das höhere Grün und die leicht geschwungene Wegeführung, etwas verwunschener. Das Universa-Hochhaus mit auffälliger Leuchtwerbung an der Fassade und das Oberlandesgericht treten am westlichen und östlichen Ende der Allee des Ostrings als städtebauliche Blickpunkte hervor. Unmittelbar an das Untersuchungsgebiet angrenzend befinden sich wenige Einrichtungen sozialer Infrastruktur.

Die Hammer Bevölkerung nutzt die Ringanlagen als tägliche Fuß- und Radverbindung (vgl. Funk u. a., 2005: S. 6, 8, 10, 15f). Die Ringanlagen als Ganzes bilden die größte innerstädtische Grünfläche in Hamm und stellen damit eine beträchtliche Größe an Aufenthaltsfläche im öffentlichen Raum dar. So befinden sich auch mehrere Spielplätze in den Ringanlagen. In der Innenstadt selbst gibt es keine weiteren öffentlichen Grünflächen oder Spielplätze.

Im Gebiet gilt ein sogenanntes „Glasverbot“, das sich über die gesamte Innenstadt und angrenzende Gebiete erstreckt. In diesem Bereich ist aufgrund einer Verordnung der Stadt Hamm seit dem 1. November 2011 das Mitführen von Glasgetränkebehältern rund um die Uhr untersagt. Hiermit sollen Vermüllung und Verletzungsgefahren vermieden sowie der Jugendschutz unterstützt werden.

4.2 Die Entwicklung von Gebiet und Sicherheitslage im Hammer Ostring

Die gegenwärtig vorzufindenden klaren landschaftsplanerischen Figuren und die Einsehbarkeit einer offenen Fläche am Ostring sind ein Ergebnis der Umgestaltungsmaßnahmen der letzten Jahre. Bis dahin verloren die Ringanlagen in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr an Qualität. Sie bildeten einen dicht bepflanzten Park, der bis zuletzt einen überwiegend fast waldartigen und somit in weiten Teilen schattigen Charakter aufwies.

4.2.1 Lichtung einer städtischen Wildnis

Die Ostring-Allee ist in ihrer Ursprungsanlage 1912 als formal gestaltete, repräsentative Grünanlage angelegt. Die notwendige gärtnerische Pflege der prägenden Lindenalleen wird jedoch in der Nachkriegszeit nicht weitergeführt, so dass sich aus den geschnittenen Spalieren große Bäume entwickeln. Eine größere gärtnerische Intervention 1979 akzeptiert den Bestand der inzwischen zur doppelten Größe herangewachsenen Linden. Im Laufe der 1980er und 1990er Jahre verwächst die einst offene Anlage zusehends.

„Als wir hier angefangen haben da war bis hierhin eine grüne Wand. Das war alles zu. Und am unteren Weg, standen auch noch mehr Bäume. Sie sind da durch einen Tunnel gegangen. Wirklich: Da war alles zu in diesem Abschnitt.“ (Hamm, Planung)



Im Jahr 2001 werden im Masterplan „Hamm ans Wasser“ die Ringanlagen als planerischer Schwerpunkt identifiziert (vgl. Funk u. a., 2005: S. 4). Zur Umsetzung des Masterplans werden daraufhin Städtebaufördermittel eingeworben. Die uneinsehbare Grünfläche wird indessen zu einem beliebten abendlichen Treffpunkt. Im Laufe der Jahre häufen sich Beschwerden der Anwohner über Ruhestörung und unzivilisiertes Verhalten der meist jugendlichen Nutzer. Eine effektive Kontrolle des Gebietes durch Polizei und kommunalen Ordnungsdienst ist durch den dichten Vegetationsbestand nicht möglich.

Im Jahr 2005 erarbeitet das Büro Scape Landschaftsarchitekten im Auftrag der Stadt Hamm ein Entwicklungs- und Gestaltungskonzept für die Ringanlagen der Innenstadt Hamm. Darin wird ein Leitbild zur Entwicklung des Grünzuges aufgezeigt und in seinem Handlungsprogramm für die folgenden Jahre langfristige Substanzerhaltung und Aufwertung vorgesehen. In Bezug auf Sicherheit im öffentlichen Raum strebt es hauptsächlich Änderungen der räumlichen Gestaltung sowie der Verkehrswegeführung an. So sind verbesserte Übergänge an den Furten der Ringanlagen vorgesehen sowie eine eindeutige Kennzeichnung der Ringanlagen durch die Verwendung einheitlicher und funktionaler Materialien.

Aber auch grundlegende Änderungen in der räumlichen Struktur der Ringanlagen sind insbesondere am Ostring vorgeschlagen, denn die hoch gewachsenen Linden der Doppelallee stellen sich als akut verkehrsfährdend heraus. Nach Fachgutachten und Diskussion beschließt die Bezirksvertretung Hamm-Mitte eine Kompletterneuerung, woraufhin der Baumbestand abgeholzt und unter denkmalfachlichen Gesichtspunkten neu angelegt wird. Durch eine Ordnung der Gehölzstruktur – Gehölze, die den Raum verunklaren oder verstellen werden entfernt – sollen neue Aufenthaltsflächen geschaffen werden, die wiederum neue Nutzungen (z.B. auf dem Otto-Krafft-Platz) ermöglichen können.

Für die Eingangs- und Übergangsräume der Ringanlagen werden breite Lichtbänder an den Straßenkanten vorgesehen, die den oft sehr dunklen Straßenraum beleuchten und den Zusammenhang der Ringanlagen verstärken sollen (vgl. Funk u. a., 2005: S. 70, 72, 74, 77). Die diffusen Übergänge zu den angrenzenden privaten Grundstücken – Zäune und Mauern – werden mit geeigneten Kletterpflanzen begrünt. So soll eine klare räumliche Grenze entstehen, die jedoch nicht übermäßig massiv wirkt. Die bisherige, verwachsene Fläche gilt bis dahin von Seiten der Stadt selbst explizit als subjektiv unsicherer Raum: „Es war nicht möglich, von der Straße aus in diesen Teil des Ostrings zu schauen, sodass die durch große Gehölze uneinsehbare Fläche von weiten Teilen der Bevölkerung als Angstraum wahrgenommen wurde.“ (Stadt Hamm, 2011c: S. 20) Im September 2011 wird die Sanierung des Ostrings abgeschlossen.

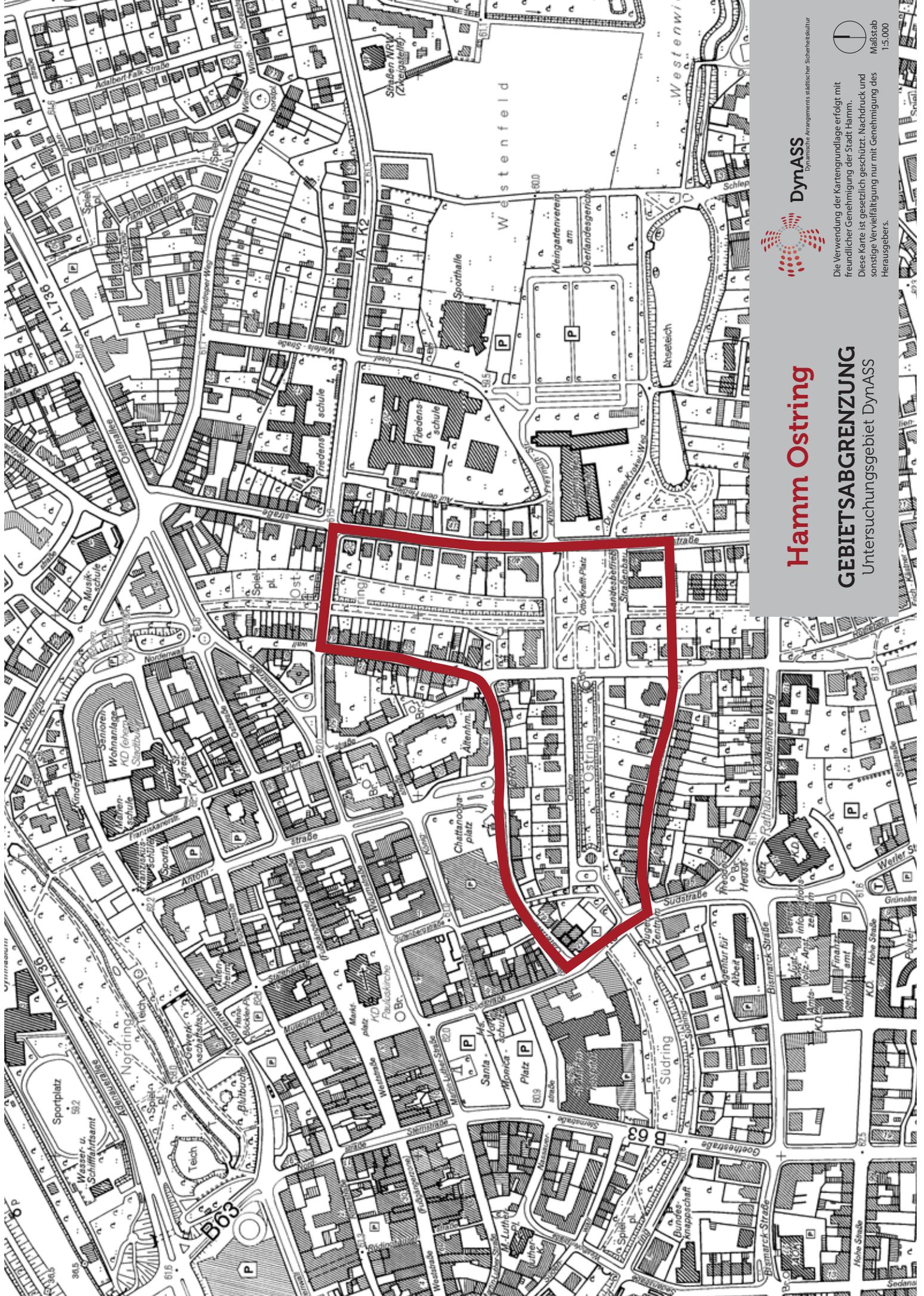
Gegenwärtig präsentiert sich das Areal als offene, sehr lichte Gartenanlage in angemessenem Pflegezustand. Die Bevölkerung akzeptiert die Grünfläche in ihrer neuen Gestaltung und es scheint, als hätten neue Nutzergruppen angesprochen werden können.

4.2.2 Situation und Dynamik der Sicherheitslage im Hammer Ostring

Wie auch für den Hammer Norden lässt sich die Sicherheitslage und ihre Entwicklung am Ostring mangels verfügbarer Daten nur näherungsweise aus Experteneinschätzungen rekonstruieren. Demnach verorten die Akteure jedoch grundsätzlich keine Kriminalität im Ostring. Probleme vor Ort resultierten bis vor der Umgestaltung auf Ordnungsverstößen, wenn auch in deutlicher Häufung. Dies lässt sich vor allem auf die Nähe zur „Party-Meile Südstraße“ und zum Jugendzentrum erklären.

„Wie gesagt, hauptsächlich Sachbeschädigungen, Alkoholmissbrauch, sind mit Motorrollern und so was in den Anlagen rumgefahren, mit Autos, diese Geschichten halt eben. Graffiti sehr viel, Müllablagerungen.“ (Hamm, Ordnung)

Weit entwickelte Vegetation erschwerte es, das Gelände einzusehen und zu kontrollieren, und ermöglichte Versteck- und Rückzugsräume. Von den Bewohnern werden meist Jugendliche für Störungen verantwortlich gemacht.



Hamm Ostring

GEBIETSABGRENZUNG

Untersuchungsgebiet DynASS



DynASS
Dynamische Arrangements städtischer Siedlungsstruktur

Die Verwendung der Kartengrundlage erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Stadt Hamm.
Diese Karte ist gesetzlich geschützt. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung nur mit Genehmigung des Herausgebers.



Maßstab
1:5.000



Die radikale Umgestaltung hat die Situation geändert. Ordnungsprobleme werden nicht mehr beobachtet, das Gebiet gilt den Akteuren als unproblematisch. Diese Einschätzung wird von ausnahmslos allen Akteuren aus verschiedenen Disziplinen geteilt.

4.3 Akteure und Konstellationen – Planerische Dominanz der Umgestaltungsdiskussion

Für die sicherheitsrelevanten Maßnahmen am Ostring lässt sich ein sehr stark projektbezogenes Netzwerk an handelnden Akteuren nachweisen. Der kleinräumige Fokus, die Eigentumsituation in Hand der Stadt und die konkreten Objektplanungen führen zudem zu einer kommunal-planerischen Federführung mit unterschiedlichen Implikationen.

Die Umgestaltung des Ostrings erfolgte dabei vornehmlich als Abfolge stadt- und landschaftsplanerischer Initiativen: über den grundlegenden Masterplan „Hamm ans Wasser“, die Einwerbung entsprechender Fördermittel, dem fokussierten Entwicklungs- und Gestaltungskonzept für die Ringanlagen und den konkreten Umgestaltungsplanungen in Einzelabschnitten.

Der Ostring ist ein Teilbereich, der im Rahmen der Umgestaltung des gesamten Wallrings bearbeitet wurde. In diesem Sinne ist es nicht eine spezifisch lokale Situation, die zu Handlungen führte, sondern ein wahrgenommenes Defizit des Gesamtsystems der innenstadtdumschließenden Grünflächen. In dieses bettete sich der Ostring ein, wobei auch am Ostring deutliche lokale Mängel festzustellen waren. Betont werden insbesondere die schlechte Baumsubstanz, ein vernässter Boden, fehlende Barrierefreiheit und mangelnde Orientierbarkeit – Ausgangsmotivation waren somit vornehmlich gestalterische und technische Mängel und alle Akteure sind sich einig: Sicherheit war nicht der Auslöser der Umgestaltungsmaßnahmen.

„Also es war schon ein ziemlich sehr negativ besetzter Raum in der Stadt gewesen. Obwohl das nicht der Anlass war, warum man dann diese Planung gemacht hatte, sondern der Fokus war ganz allgemein Stadtentwicklung in der Stadt.“ (Hamm, Planung)

„Nein, aber ausschlaggebend war jetzt nicht irgendein Sicherheitsproblem für den Umbau.“ (Hamm, Polizei)

„Nein, nein. Das nicht. Das waren Wünsche Aussehen erfolgend. Das ist Optik.“ (Hamm, Ordnung)

Die planerischen Ämter der Stadt – insbesondere das Stadtplanungs- und das Tiefbau- und Grünflächenamt – wurden damit zu zentralen Akteuren für die Umgestaltung. Das Entwicklungs- und Gestaltungskonzept für die Ringanlagen entstand in Kooperation der beiden Ämter, unterstützt durch ein beauftragtes Landschaftsarchitekturbüro.

Die klassischen Sicherheitsakteure Polizei und Ordnungsamt nahmen in der Umgestaltung zu diesem Zeitpunkt vorerst nur eine Nebenrolle ein. Bedeutsam ist hier aber ein Blick auf die Maßstabebene der jeweiligen Planung: Das 2004/2005 entwickelte „Entwicklungs- und Gestaltungskonzept“ setzte als Masterplan die grundlegende Funktionszuweisungen und Gestaltungsabsichten für die Wallanlagen als Gesamtkonzept fest. Im klassischen „planerischen Dreisprung“ von Bestandsaufnahme, -analyse und Konzeptentwicklung wurden dadurch „realistische Perspektiven zur Entwicklung aufgezeigt, die zugleich das Handlungsprogramm für die nächsten Jahre darstellen“ (Funk u. a., 2005: S. 4). In diesem „Handlungsprogramm“ werden zwar zu allen Abschnitten der Anlage Gestaltungsideen entwickelt, diese bleiben jedoch auf Konzeptebene, unterstützt durch Beispiele und Visualisierungen.

Die Gesamtkonzeption der Ringanlagen bleibt daher gezwungenermaßen abstrakt bzw. unkonkret. Hier dominiert ein planerischer Blick auf einer übergeordneten Maßstabebene ohne Beteiligung der klassischen Sicherheitsakteure. Diese Kooperation wurde zu diesem Zeitpunkt von keinem der Akteure gesucht, eingefordert oder nachträglich vermisst. Dabei waren den Akteuren aus anderen Städten Beispiele bekannt, in denen beispielsweise polizeiliche Mitwirkung auch auf der Ebene von Konzeptplanungen stattfinden. Diese setzen allerdings eine gewisse architektonisch-planerische Kompetenz auf Seiten der Polizei voraus.

Hamm-Ostring Impressionen



Originalanlage 1914
uneinsehbare Fläche
(2010)



„Unwohl fühlen“ am
Ostring (2010)

„Urbane Wildnis“
(2010)



Hamm ans Wasser –
Teilprojekt Ostring
(2011)

Fällarbeiten unter
Einwohnerprotest
(2010)



Beginn der
Bauarbeiten (2011)

gartendenkmal-
gerechte Re-
konstruktion (2011)



Einweihung Ostring
(2011)

Wiederherstellung
des Musikpavillons
(2011)



Im Falle des Ostrings wurden Ordnungsamt und Polizei erst bei den konkreten Gestaltungsplanungen einbezogen. Wichtiges Gremium war hierbei die Ordnungspartnerschaft (siehe auch Kapitel 2.2.1).

„Wenn wir dann so weit sind, dann können wir über unsere Leute Bescheid sagen: ‚Hört mal zu Kollegen, da kommt was. Wollt ihr da mal mit drauf gucken?‘ Und dann können wir das Projekt auch vorstellen und deren Hinweise mit berücksichtigen.“ (Hamm, Planung)

Der Zeitpunkt einer Einbindung von Polizei und Ordnungsamt über die Ordnungspartnerschaft wurde jedoch von den planerischen Hauptakteuren selbst bestimmt.

Die Anwohner der Ringanlagen sind als weitere Akteursgruppe insbesondere in ihrer Rolle als Betroffene und Fordernde wahrzunehmen. Die Störungstoleranz der lokalen Bewohnerschaft wird dabei von den anderen Sicherheitsakteuren als gering eingestuft.

Räumliche und zeitliche Nutzungskonflikte mit den meist jugendlichen Nutzern der Anlage entwickelten sich in einem verstärkenden Kreislauf aus Ruhestörung, Beschwerden der Bewohner, bewusst provozierender Lautstärke und gezielte Sachbeschädigungen gefolgt von weiteren Beschwerden der Anwohner bei Polizei und Ordnungsamt. Die räumliche Situation mit ihren Rückzugsräumen verhinderte effektive Interventionsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden.

„Die sehen 3-4 Leute kommen, einmal Druck auf das Handy – waren alle weg. Die gehen einfach einen Meter zurück in die Büsche und sagen nichts. Und dann kann ich nicht mit der Taschenlampe alles ableuchten. Ich sehe keinen mehr, höre keinen mehr. Bin ich weg, dann stehen sie wieder da.“ (Hamm, Ordnung)

Hohe Einsatzhäufigkeit von Ordnungsdienst und Polizei bedeuteten eine hohe Arbeitsbelastung und regelmäßige Präsenz der Akteure, ohne dass sich die Situation maßgeblich verändert. Zusätzlich führte das Jugendamt eine aufsuchende Jugendarbeit durch, um Probleme von dieser Seite anzugehen aber auch um die Interessen der jugendlichen Nutzer zu wahren.

Trotz dieser Konflikte mit den Nutzern der Anlage gab es von Seiten der Anwohner Widerstand gegen die Umgestaltungsmaßnahmen. Insbesondere die umfangreichen Baumfällungen führten zu Protest. Mit der abgeschlossenen Neugestaltung hat sich dieser Protest jedoch gelegt. Beschwerden über Ruhestörungen und Sachbeschädigungen sind nach der Umgestaltung ebenfalls stark zurückgegangen.

4.4 Sicherheitsbilder

Wie auch im Hammer Norden lässt sich in den Sicherheitsbildern zum Ostring ein deutlicher Wandel ablesen. Zeitlicher Wendepunkt ist hierbei insbesondere das Frühjahr 2012 als Beginn einer intensiveren Nutzungsintensität im umgestalteten Ostring.

4.4.1 Die Sicherheitslage aus Sicht der Akteure

Vor diesem Zeitpunkt galt die Lindenallee des Ostrings als Ort mit schlechter Nutzbarkeit und als „sehr düsterer und unangenehmer“ Stadtraum. Von Bürgern, Einzelhändlern aus der Innenstadt und der Polizei gab es Beschwerden über regelmäßige Zusammenkünfte von Trinkern und Jugendlichen in den Außenbereichen der Ringanlagen. Die Sicherheitsakteure sehen insbesondere subjektive Unsicherheitsphänomene zu dieser Zeit. Menschen fühlten sich dort grundsätzlich nicht mehr wohl: „Und das waren tatsächlich Angsträume. Die Leute sind da ungern spazieren gegangen.“ (Hamm, Planung) „Angsträume“ wird hier im Sinne von „Unwohrräumen“ genutzt, denn tatsächliche Angsträume gibt es aus Sicht aller Hammer Akteure nicht.

Die Umgestaltung konnte aus Sicht der Akteure die Wirkung des Raumes auf die Nutzer maßgeblich verändern. Unwohlsein oder gar Angst entstehen im weit einsehbaren und gut beleuchteten Park nicht mehr.

„Also das hier einer jetzt meint: ‚Hier müssen sie ein bisschen aufpassen. Hier könnte man überfallen werden‘, oder so das ist hier in diesem Bereich nicht. Der ist auch abends gut ausgeleuchtet. Sie sehen ja die Laternen, rund rum. Das ist also schon okay – hier hat großartig keiner Angst, nein, nein. Also da gibt es wesentlich schlimmere Ecken.“ (Hamm, Polizei)



Negative Vorfälle treten in den Ringanlagen seit der Umgestaltung weniger gehäuft auf. Kleinere Graffitis und leichter Vandalismus sind aber immer noch aktuell.

Während bei der Bewertung der gegenwärtigen Sicherheitslage alle Akteure eine gleiche Einschätzung tragen, fallen die Bewertungen der Situation vor der Umgestaltung auseinander. Hier wird sowohl das Bild von „Trinkgelagen Jugendlicher“ wie auch von deutlich weniger dramatischen Gegebenheiten vermittelt.

„Der Ostring war eine Parkanlage, die relativ alt war. Die Bäume, das hat man hinterher festgestellt, waren verschnitten und wir hatten die ganzen Probleme, dass wir große Jugendgruppen hatten, die bei den Anwohnern für Stress gesorgt haben. Die haben nicht unbedingt gesoffen oder Theater gemacht – die standen da, haben eben erzählt. Und wenn 60 Leute erzählen samstags nachts um zwölf, dann ist das laut.“ (Hamm, Ordnung)

Übereinstimmung im Bild der Akteure herrscht aber darin, dass vor allem die große Zahl an jugendlichen Besuchern zu späteren Abendstunden Nutzungsprobleme verursacht hat. Lautstärke, Vermüllung und Schäden an den Anlagen gehen mit dem hohen Nutzungsdruck unmittelbar einher. Dies ist auch als negative Einflussgröße auf das Sicherheitsgefühl von Passanten zu bewerten. Schlechte Einsehbarkeit und Übersicht führten in solchen Situationen zudem zu taktischen Schwierigkeiten für die Sicherheitsbehörden.

„Früher bin ich aber in so eine Falle getappt. Ich wusste es nicht, bin ausgestiegen, oben saßen nur 5, nicht? Oh, und dann kamen von links und rechts überall immer mehr an. Und dann hast du ein Problem. Dann dauert es ein paar Minuten, bis Verstärkung kommt, wenn du noch Hilfe rufen kannst.“ (Hamm, Ordnung)

Eine niedrigschwellige Kontrolltätigkeit und Ansprache der abendlichen Nutzer war nicht möglich. Trotz geringer tatsächlicher Sicherheitsprobleme entzog sich das Areal daher einer normalen Sicherheitsbearbeitung.

4.4.2 Die Quellen der Bilder

Grob können die den Sicherheitsbildern zugrundeliegenden Informationsgrundlagen in objektivierte und subjektive Quellen unterschieden werden. Die Akteure stützen sich bei der Bewertung der Sicherheitslage bzw. der „Unwohlseinlage“ stark auf subjektive Zugänge: auf eigene Beobachtungen und direkte Erfahrungsberichte – auch aus dem Grund, da objektivierte Daten für den kleinen Bereich quasi nicht vorliegen (vgl. auch Kapitel 4.2.2)

Alle Akteure sind der Auffassung, dass sie über spezifische Fachkenntnisse verfügen und in der Lage sind, eine weiterführende fachliche Bewertung des Raumes bzw. der Situation vorzunehmen. Dies erfordert jedoch immer einen direkten Kontakt mit der Gegebenheit vor Ort und für eine wirksame Prävention ist die eigene Ortskenntnis bzw. die der Mitarbeiter ein zentraler Punkt – nur dadurch können Probleme entdeckt und bearbeitet werden, noch bevor sie einen kritischen Punkt erreichen. Die überschaubare Stadtgröße und Problemdichte der Stadt Hamm erleichtern diese Herangehensweise aus Sicht der Akteure.

„Es war subjektiv dieses Empfinden da, die Menschen fühlten sich unwohl – atmosphärisch. Und die [Politik] hat das dann aufgegriffen.“
I: „Woher erfahren sie davon? Kommen die zu Ihnen? Haben Sie Außendienstmitarbeiter? Bekommen Sie von der Polizei... Was sind ihre Informationsquellen für solche Einschätzungen?“

„Ja. Zunächst mal auch meine eigenen. Also Hamm ist jetzt nicht so groß, dass ich das nicht überschauen könnte, wo es Schwerpunkte und Fehlentwicklungen gibt. Also das kann man dann schon selbst einschätzen.“ (Hamm, Planung)

Die Kontroll- und Inspektionsgänge, aber auch Vor-Ort-Besichtigungen im beruflichen Alltag scheinen weniger auf eine systematische Weise zu verlaufen, sondern ebenfalls auf einer persönlichen Beobachtung aufzubauen. Aus der regelmäßigen Beschäftigung entsteht mit der Zeit ein Sicherheitsbild, das auf einer Vielzahl vornehmlich unsystematisch gesammelter Einzeleindrücke besteht – ein Erfahrungswissen.

„Also ich weiß, dass hier keiner mit großen Problemen kommt. Die Erfahrung sagt mir, wenn hier einer was will, dann ist das entweder ein Hundehaufen der irgendwo ist, also Sachen wo drüber man sich in richtigen Problemvierteln überhaupt nicht aufregt.“ (Hamm, Polizei)



Neben der eigenen Beobachtung zählen die Akteure auch die vermittelten Beobachtungen zu wichtigen Informationsquellen, die ihr Sicherheitsbild prägen. Sie beziehen ihre Informationen zur Beurteilung einer eventuellen Sicherheitsproblematik hierbei insbesondere aus der jeweiligen projektbezogenen Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Bedeutsam wird hier wieder das Gremium der Ordnungspartnerschaft in dem beispielsweise Polizei, Jugendamt, Grünflächenamt oder Ordnungsamt ihre Erfahrungen und Einschätzungen teilen.

„Wir sind integraler Bestandteil von der Ordnungspartnerschaft. Da sind verschiedene Ämter mit drin. Ein Mitarbeiter von uns ist da regelmäßig dabei und insofern bekommen wir regelmäßig Rückmeldungen. Das heißt, wenn es Orte gibt, wo es kumuliert bezüglich Verschmutzung oder die ‚Schluckspechte‘ sind da zuhauf und so weiter, dann werden wir auch angesprochen und können beratend tätig werden, wie man jetzt beispielsweise visuellen Verbindungen herstellt oder sonst was, wenn es notwendig ist.“ (Hamm, Planung)

Über einzelne Vorfälle bzw. den allgemein schlechten Zustand in den Ringanlagen wurden die Akteure auch direkt von Anwohnern angesprochen. Diese Rückmeldungshöhe grade von Seiten der Bürger scheint dabei eine gewisse Konstanz zu haben und das Ausbleiben von Beschwerden gilt als Zeichen eines gut nutzbaren Raumes.

Die Rückmeldungen von Bürgern spielen in Hamm grundsätzlich – und auch in diesem Fall – eine wichtige Rolle als Informationsquelle. Eine Philosophie von bürgernaher Verwaltungsarbeit scheint hier zuträglich zu sein. Bürgerbeteiligung wird als „selbstverständlich“ und freiwillige Formen der Bürgeranhörung oder -mitwirkung als „normale Situation“ angesehen. Die Bürgermeldungen scheinen hierbei häufig als Initiator für eine tiefere Beschäftigung mit dem Ort zu wirken, die daraufhin wiederum mit den beiden Hauptinformationszugängen erfolgt: Eigene Beschäftigung und Stellungnahmen anderer Fachexperten.

Medien spielen für die Sicherheitsbilder ebenfalls eine Rolle. Ihnen wird jedoch in Hinblick auf den Ostring eine selektive Berichterstattung über Einzelereignisse vorgeworfen. Welche Wirkung die Medienberichterstattung auf die Sicherheitsbilder der einzelnen Akteure trotz dieser Reflexion dennoch entwickeln, muss offen bleiben.

4.4.3 Der „urbane Dschungel“

Die konstatierte Problemsituation im Hammer Ostring scheint sich langsam über die Jahre entwickelt zu haben. Mangelnde Pflege der Lindenallee führte zu einer immer stärkeren „Verbuschung“ und schuf Rückzugsräume, die insbesondere in den Abend- und Nachtstunden genutzt wurden. Im Sicherheitsbild aller Akteure sind die fehlende Nutzbarkeit, die Uneinsehbarkeit, und vor allem der die Szenerie dominierende, umfangreiche Vegetationsbestand fest verankert. Ein Planungs-Akteur fasst dies in einem prägnanten Bild zusammen, das auch stellvertretend für die Sichtweise anderer Akteure steht: „Fakt war hier, insbesondere – um jetzt mal auf den Ring zu kommen – als ich diese Anlage hier vorgefunden habe vor zehn Jahren, da war das so eine Art ‚urbaner Dschungel‘.“ (Hamm, Planung)

Im Gegensatz zu diesem langsamen Prozess der Problemgenese steht die vergleichsweise schnelle Problemlösung: Die Umgestaltung des Ostrings. In einem Jahr wurde aus dem „urbanen Dschungel“ eine „einsehbare Fläche“. Hier wird eine Dynamik gesehen und das Wohlgefühl vor Ort erheblich besser eingeschätzt – grade auch weil der Kontrast noch präsent ist.

„Also wenn ich daran denke: diese Buchenhecke. An der linken Front: Das waren große Eiben, ja keine Büsche mehr, waren schon Bäume. Also man konnte da gar nichts weiter sehen. Der ganze untere Bereich war sehr verwachsen. Und wenn da jetzt zwei Leute langgehen... Also man sieht ja doch, wie weit die gehen, ob die stehen bleiben. Ich finde das schon erheblich angenehmer – also in beide Richtungen. Auch dass man – wenn irgendetwas sein sollte – es vielleicht auch sieht.“ (Hamm, Planung)

Die soziale Kontrolle wird als besser bewertet, was eindeutig auf die Umbaumaßnahmen zurückgeführt wird. Durch seine Einsehbarkeit wird der Ort nicht nur subjektiv sicherer empfunden, sondern auch Nutzungskonflikte sind gemildert und signs of incivilities treten nicht mehr auf.

„Im Augenblick sehe ich keine Verstöße wie Graffiti oder Müll bei den Sitzbänken. Ich glaube schon, dass sich nach der Umgestaltung sehr viel in der Nutzung verbessert hat – das war vorher anders. Da war es aber auch nicht so übersichtlich. Jetzt sind die Bänke rausgezogen – wenn sich da Leute treffen, ist das wie auf einem Präsentierteller. Die soziale Kontrolle ist besser geworden. Wobei ich natürlich immer denke: die, die sich hier getroffen haben – sprich: die Jugendlichen – irgendwohin müssen sie ja trotzdem. Sie sind ja da, und sie wollen auch ihre Ecken haben, wo sie nicht so gesehen werden.“ (Hamm, Planung)



Es findet sich hier ein Verständnis für die „Problemgruppe“. Die Reflexion ist bei vielen Akteuren vorhanden, dass die Stadt Orte für bestimmte Bedürfnisse bereithalten muss und räumliche Gestaltungen Probleme nicht lösen sondern nur verlagern.

4.4.4 Die „störenden Jugendlichen“

Insbesondere für die Jugendlichen herrscht bei allen professionellen Sicherheitsakteuren ein Verständnis für deren Ansprüche und Lebenswelt vor: Nicht nur bei den Akteuren aus dem Sozial- und Jugendbereich sondern ebenfalls bei den planenden Professionen sowie den Sicherheitsbehörden. Der Treffpunkt in den Ringanlagen wird von den Akteuren als Teil einer gewandelten Jugendkultur akzeptiert, der zwar dem eigenen Verständnis von Freizeitbeschäftigung nicht entsprechen mag, aber als Nutzung des öffentlichen Raums grundsätzlich legitim ist.

Ein Teil der Akteure – diesmal insbesondere aus dem Sozial- und Jugendbereich – erkennt dabei auch die schwierige Situation der jugendlichen Nutzer an. Der Ort ist in ihrem Verständnis von den Jugendlichen nicht zwingend frei gewählt, sondern aufgrund der großen Distanzen in der Flächenstadt Hamm als zentraler, gut erreichbarer Kommunikationsort geeignet. Finanzielle Notwendigkeiten erfordern es zudem, einen Raum zu suchen, der frei von Eintrittskosten und Konsumverpflichtung ist – Kriterien, die der öffentliche Raum qua Definition erfüllt.

„Also ich kenne inzwischen einige Jugendliche, die sich dort treffen. Das ist einfach deren Freizeitverhalten. Sie haben nicht so viel Geld sich jeden Abend in die Disko zu begeben oder in die Kneipe zu setzen oder so. Und ich meine, wozu sind Parkanlagen da wenn man sich da nicht aufhalten kann? Interessant ist, dass sich dort Jugendliche aus allen Stadtbezirken treffen. Sie nehmen oft zwei Stunden nächtlichen Fußweg in Kauf, um nach Hause zu kommen. Also ich habe nicht schlecht gestaunt, aber das ist ein zentraler Treffpunkt.“
(Hamm, Jugend/Soziales)

Diejenigen Akteure, die direkt mit den abendlichen Nutzern in beruflichem Kontakt standen (Jugendamt, Ordnungsamt/Ordnungsdienst und Polizei) beurteilen in der Regel den Störungsgrad durch die Jugendlichen moderat. Sie zeichnen das Bild eines hochfrequentierten jugendlichen Treffpunkts, in dem (von Ausnahmen abgesehen) keine verbotenen Aktivitäten stattfanden. Hauptaktivität war ihrer Einschätzung nach die Kommunikation, die jedoch durch die Masse an Nutzern die Toleranzgrenze der Anwohner überstieg.

Durch die Konflikte zwischen Anwohnern und Nutzern verschärfte sich die Situation: gezielte Sachbeschädigungen gegen Beschwerdeführer mit der Folge weiterer Beschwerden und aus Sicht von Polizei und Ordnungsamt eine Erwartungshaltung an sie, das Problem zu lösen. Das Jugendamt sieht in der mangelnden Kommunikationsbereitschaft der Anwohner ein Grundproblem.

„Das sagte ich ja schon, dass für alle der öffentliche Raum zugänglich ist. Dass man miteinander umgeht – also dass auch Ältere nicht nur eine unausgesprochene Erwartung an junge Leute haben, die haben sich jetzt zurückziehen wenn ich komme. Sondern, dass sie auch mal im vernünftigen Ton auf Jugendliche zugehen können. Das ist eigentlich die Grundlage der ganzen Geschichte, würde ich sagen.“
(Hamm, Jugend/Soziales)

Den Beschwerden der Stadtbevölkerung wird von allen Akteuren immer auch ein wenig Vorbehalt entgegengebracht. Das Verständnis über die Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes habe sich seit längerem in der (deutschen) Bevölkerung verändert. Zudem wird die Situation von Seiten der Akteure durchaus differenziert betrachtet: Eine pauschale Haftung „der Jugendlichen“ für die Problematiken im Ostring wird von allen Akteuren abgelehnt.

„Das ist auch genau das: ‚die Jugendlichen da‘. Nein, es gibt nicht ‚die Jugendlichen‘. Die Jugend war nie schlimm oder gut, sondern immer nur ein paar. Und wenn man denen nicht auf die Finger haut, dann machen sie eben Blödsinn.“ (Hamm, Ordnung)

Die Akteure – insbesondere Polizei und Ordnungsamt/Ordnungsdienst, von denen die Anwohner eine unmittelbare Problemlösung erwarteten, gerieten dadurch in eine Konfliktsituation. Die öffentliche Meinung und Aufforderung stand (zumindest stellenweise) einer professionellen Bewertung und dem eigenen Sicherheitsbild entgegen.

Die Umgestaltung des Ostrings erfolgte in diesem Zusammenhang auch nicht aufgrund der Störungssituation sondern – unabhängig davon – aufgrund grundsätzlicher stadtgestalterischer Erwägungen. Das Verständnis für die Jugendlichen, die „mal wieder keinen Platz haben, wo sie abends hin können und sich treffen können.“ (Hamm, Planung) äußert sich auch darin – im Sinne eines für alle nutzbaren öffentlichen Raumes – die „Problemgruppe“ in eine Lösungsfindung bei der Umgestaltung einzubeziehen.

Hamm-Ostring Impressionen



weite Blickachse
im Ostring

Grünfläche in
„Tiefparterre“



gute Wohnlage
am Ostring

Musikpavillion am
Westrand der Anlage



städtebauliche
Dominante des
Universa-
Hochhauses

axiale Strenge
der Anlage



gründerzeitliche
Bebauung am
Südrand

Ausgangspunkt
für formelle und
informelle Kontrolle



Oberlandesgericht
Hamm

folgender Bauab-
schnitt Ostenwall





4.4.5 Sicherheit als Nebenthema – aber als Argumentationsstrang

Sicherheit war nicht der Ausgangspunkt der Umgestaltungsdiskussion. Auch als inhaltliches Thema spielte es eine nur untergeordnete Rolle – dennoch wurde sie in der Diskussion um Maßnahmen ein wichtiges Argument. Zentral wird dabei das Sicherheitsverständnis der federführenden planerischen Akteure: des Stadtplanungsamtes, des Tiefbau- und Grünflächenamtes sowie der beauftragten Landschaftsarchitekten. Dieses entspricht in typischer Weise dem Blickwinkel baulich-gestalterisch Planender und Umsetzender auf Themen von Sicherheit und Unsicherheit.

In ihrem Verständnis steht der Bezug zur Sicherheit in Zusammenhang mit dem Ziel, Räume für die gesamte Stadtbevölkerung zu schaffen – allerdings ordnet sich die Aufgabe Sicherheit zu schaffen deutlich unter: Sicherheit gehört dazu, entsteht nebenbei, wird mitgeschaffen, wenn ein angenehmer öffentlicher Raum selbst geschaffen wird.

Sicherheit ist jedoch nur selten eigenständiges Handlungsfeld. Ziel ist viel eher der gut gestaltete Stadtraum an sich. Sicherheit wird bei planenden Akteuren nicht isoliert betrachtet, sondern immer in einem Gesamtzusammenhang. Es ist ein Teilaspekt einer Gesamtsituation und so richtet sich der Blick auf die dahinterliegenden Situationen, die Sicherheitsaspekte dann eventuell mitberühren.

Am Beispiel der Planungsakteure lässt sich feststellen, dass Sicherheitsbilder gerne genutzt werden, um eigene Vorstellungen zu unterstützen. Sicherheitsbilder anderer werden dann zur Argumentationshilfe, auch wenn der Sicherheitsaspekt für die Planer keine besondere Rolle spielt.

I: „Sind Sie froh, dass Sie da Mitglied sind [in der Ordnungspartnerschaft mit Polizei und Ordnungsamt]?“

„Ja, selbstverständlich. Es macht Arbeit, aber es ist eine sinnvolle Leistung und dadurch wurden auch Argumente für eine denkmalgerechte Rekonstruktion mit in die Diskussion eingebracht. Das ist aus Sicht eines Gärtners, der ein schönes Detail dieser Ringanlagenwieder entstehen lassen möchte, positiv. Wir haben dadurch auch Argumente bekommen.“

I: „Was waren das für Argumente?“

„Dass die Übersichtlichkeit dieser Anlage wieder hergestellt wird, was ja vorher völlig zugewachsen war. Wenn die Polizei hier patrouillierte konnte sie nicht sehen, wer hier war.“ (Hamm, Planung)

Es lässt sich ein gewisses Maß an „Securitisation“ erkennen, um Gestaltungsvorhaben in der öffentlichen Diskussion durchzusetzen. Es konnten in Hamm jedoch keine „Skandalisierungen“ einer wenig problematischen Situation durch Akteure festgestellt werden – vielmehr handelt es sich um „Mitnahmeeffekte“ bestehender Sicherheitsbilder anderer Akteure, die für die eigene Argumentation genutzt werden. Denn Sicherheit stellt für den Akteur einen wichtigen Beitrag zur Nutzbarkeit dar. Letztlich ist für ihn die Nutzbarkeit aber das primäre Ziel. Sicherheit ist also nur ein Teilaspekt des „Wohlfühlens“.

4.5 Strategien, Maßnahmen und deren Zusammenwirken

Der gestalterische Schwerpunkt des Projekts, der die Mitbehandlung von Sicherheits- und Ordnungsthemen erlaubt, verdeutlichte sich in der Maßnahmenpalette des Gebiets. Es zeigt sich jedoch auch, wie baulich-räumliche Maßnahmen die Rahmenbedingungen für das Handeln anderer Sicherheitsakteure beeinflussen.

4.5.1 Erlebbarkeit, Offenheit, Einsehbarkeit – bauliche Maßnahmen am Ostring

Gestalterischer Grundansatz für eine hohe Nutzbarkeit ist, „Raum für die Bevölkerung erlebbar, erfahrbar zu machen, um auch Großzügigkeit in den Stadtraum reinzubringen und sozusagen die Aufenthaltsqualität dort aufzuwerten“ (Hamm, Planung). Der zentrale Ansatz hierfür war, einen freien Blick zu schaffen, den der „urbane Dschungel“ eben grade nicht erlaubte.

„Wir haben teilweise auch gerade versucht, die Blickachse wieder rauszustellen. Also dass diese Räume eben nicht so dieses Kuschelige, Zugepflanzte haben, sondern einfach so dieses offene und übersichtliche Befinden. Und das alleine hat schon dazu geführt, dass sich da wirklich deutlich viel mehr Menschen jetzt auch aufhalten.“ (Hamm, Planung)



Im Vergleich der beiden Zeitpunkte vor und nach der Umgestaltung wird der Kontrast deutlich. Zusätzlich gesteigert durch die Tieflage der Fläche und des noch sehr jungen Baumbestandes ist eine weite Einsehbarkeit möglich, die keine Sichtbarrieren beinhaltet. Die Wegeführung ist klar erkennbar und auch unter den Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit optimiert. Dabei entspricht der gewählte Stil dem der Ursprungsanlage von 1912 und greift deren strenge Formensprache auf.

Klare und übersichtliche Strukturen herzustellen fällt jedoch direktermaßen auch mit dem gegenwärtigen ästhetischen Ideal der Parkgestaltung zusammen. Die in der Landschaftsarchitektur schon seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend populäre Stilrichtung eines offenen, großzügigen Grünraums löste eine Philosophie der naturnahen und geschützten sozialen Räume in der Stadt ab, die mit Hilfe von Bepflanzungen erreicht werden sollten.

„Also in den Achtzigern war es einfach so, dass man diesen etwas wilderen Stil auch gut fand. Und dass man dann solche historischen, eher geometrisch, klaren Anlagen teilweise negativ bewertet hat. Und hätte man das in den Achtzigern hier hin gebaut, wäre bestimmt irgendwer auf die Idee gekommen, da jetzt so ein mäandrierende Ding draus zu machen und diesen Blickkontakt vielleicht sogar zu ignorieren. Weil das einfach eine andere Stimmung war.“ (Hamm, Planung)

Es zeigt sich an diesem Stilfragen wieder, dass nicht Sicherheitsgesichtspunkte, sondern gestalterische Fragen bei der Umgestaltung des Ostrings ausschlaggebend waren. Diese Stiländerung ist auch den veränderten Bedingungen kommunaler Haushalte geschuldet: Kleinteilig strukturierte Anlagen erfordern ein hohes Maß an Unterhaltung und Pflege – andernfalls droht Verwahrlosung und Abwertung der Anlagen. Dies führt zu einer Qualitätsminderung der Grünfläche bis hin zu einem nicht mehr genutzten öffentlichen Raum – und widerspräche dem Kernziel der planerisch-gestalterisch agierenden Akteure.

Dabei sehen diese Akteure eine direkte Verbindung zwischen Gestaltung des Raumes und seiner Nutzung. Die Sanierung von Grünanlagen und die damit gestiegene Aufenthaltsqualität und Raumwahrnehmung wirkten sich positiv auf das Verhalten im öffentlichen Raum aus. Die Qualität des Raumes beeinflusst auch den Umgang und die Wertschätzung des Raumes durch die Nutzer und führe zu mehr Sorgfalt.

4.5.2 Das glückliche Aufeinanderfallen von Gestaltungsansatz und Kontrollansatz

In der aktuellen Gestaltungsphilosophie eines offenen Landschaftsraumes gibt es viele Übereinstimmungen mit den Gestaltungswünschen kontrollierender Sicherheitsbehörden: Die Offenheit ermöglicht Einsehbarkeit und damit eine effektive Kontrolltätigkeit.

„Und wenn die zum Beispiel Alkohol mit sich führen, den sie nicht haben dürfen – den schmeißt man mal ganz schnell eben in die Ecke hinter das Gebüsch und wir sehen es dann nicht mehr. Solche Sachen sind jetzt ausgeräumt worden, gestalterisch schön dargestellt, muss ich sagen, gefällt mir sehr gut. Die Bäume sind jetzt ein bisschen anders aufgestellt worden, dass man, wenn man einfach mit dem Auto mal dran lang fährt, unten drunter hergucken kann. Das ist schon eine klasse Sache und sieht daneben auch noch wirklich schön aus.“ (Hamm, Ordnung)

Diese einfache Kontrollmöglichkeit erlaubt auch eine höhere Kontrollfrequenz quasi „im Vorbeifahren“. Insbesondere von Seiten des kommunalen Ordnungsdienstes wird eine häufige Bestreifung des Gebietes für notwendig erachtet, um die gegenwärtige Situation zu sichern.

Die Wirkung der Kontrolle ist in Augen der Sicherheitsbehörden insbesondere eine präventive. Durch die Umgestaltung hat sich die Ausgangssituation verändert – anstelle der Rückzugsräume für die Nutzer ist die Einsehbarkeit für die Sicherheitsbehörden getreten. Dementsprechend bleiben bestimmte Nutzergruppen fern – unabhängig davon, ob ihre Handlungen an diesem Ort sicherheits- oder ordnungsrechtsrelevant wären.

„Jetzt ist es andersrum. Jetzt komme ich von da, stelle mich hier hin und kann den ganzen Park übersehen und sehe, wer drin ist. Und Leute, die jetzt drin sind, die wollen sich da aufhalten und denen macht es auch nichts aus, wenn sie gesehen werden. Früher war anderes Publikum da – das ist ein Riesenunterschied.“ (Hamm, Ordnung)

Die gestalterischen Maßnahmen, die das Wohlbefinden von Anwohnern und Parknutzern gewährleisten sollen, lösen aber nicht die eigentlichen (sozialen) Probleme. Offenheit und Transparenz sorgen nur dafür, dass bestimmte Verhaltensweisen zumindest an diesem Ort nicht mehr durchgeführt werden, da sie formeller oder informeller Kontroll-



le ausgesetzt sind. Dies führte zu einer Verdrängung insbesondere der jugendlichen Nutzer – ein Problem, das allen Akteuren bewusst ist, für das aber von den Akteuren gegenwärtig keine Lösung gesehen wird.

Scheinbar sind die Nutzungsansprüche für einen zentralen jugendlichen Treffpunkt mit denen der Wohnbevölkerung und Geschäftstreibenden in Hamm nur schwer vereinbar – ein Umstand, der in der Flächenstadt Hamm mit den weiten Entfernungen für Jugendliche als problematisch gesehen werden muss. Die jugendlichen Gruppen haben sich nach Wahrnehmung der Akteure in ihre Wohnquartiere zurückgezogen. Aus Sicherheits- und Ordnungsperspektiven gilt dies als Verbesserung, da dadurch die bisherigen Großgruppenproblematiken vermieden werden können.

„Aber die sind ja zum Teil wieder verschwunden. Die sind in ihre Stadtbezirke verschwunden und sind dort jetzt einfach bei sich zuhause. Die Leute aus Pelkum, man kannte die ja, die sind jetzt – was weiß ich – am Pelkumer Marktplatz. Nur, da sind jetzt 4-5 und bilden nicht das Problem, weil die 10 aus Herringen mit den 5 aus Pelkum, mit den 8 aus Werries und 10 aus Norddinker, das waren ja ständig 60-70.“ (Hamm, Ordnung)

Über die Wirkung auf die Jugendkultur und die sozialen Beziehungen zwischen Jugendlichen aus verschiedenen Bezirken Hamms liegen keine Informationen vor.

Die Umgestaltungsmaßnahmen und die damit geänderte räumliche Situation erlaubten jedoch auch eine qualitative Änderung der Kontrollstrategie der Sicherheitsbehörden. Durch die Einsehbarkeit ist auch die Ansprechbarkeit jugendlicher Gruppen größer geworden. Das Ordnungsamt nutzt diese Möglichkeit inzwischen intensiv und ist von einer primär repressiven zu einer kommunikativen Strategie gewechselt.

„Wir haben jetzt unseren Kontrollrhythmus in den Ringanlagen erhöht. Wir versuchen gerade jetzt sehr viel mit den Jugendlichen zu sprechen, dass die da, ich sage jetzt einfach mal, keinen Scheiß machen. Wir versuchen das auf Augenhöhe.“ (Hamm, Ordnung)

Dadurch hat sich das Vertrauensverhältnis zwischen den verbliebenen Jugendgruppen und den Sicherheitsbehörden verbessert. Der Grad an gegenseitigem Verständnis ist gestiegen und kooperative Verfahren sind möglich geworden. Unterstützt wurde diese Entwicklung auch durch die bereits länger laufende aufsuchende Jugendarbeit (Cliquenkonzept).

Die Arbeit von Ordnungsamt und Polizei wurden somit durch die Gestaltung unterstützt. Die Bedürfnisse der Sicherheitsbehörden und die ästhetischen Trends der Landschaftsgestaltung fielen passgleich aufeinander. Es ist eine hypothetische Frage, zu welcher Lösung die Akteure gemeinsam gekommen wären, wenn diese Ansichten von Gestaltung und Kontrolle nicht vereinbar gewesen wären. Die unterschiedlichen Motivationen der gestalterisch-planenden Akteure (Nutzbarkeit, Ästhetik) und der klassischen Sicherheitsakteure (Prävention durch Kontrolle) deuten auf einen schwierigen Aushandlungsprozess hin.

Grundsätzlich vertreten die Akteure allerdings einhellig die Meinung, dass die Situation am Ostring nur durch das Zusammenspiel von baulichen und ordnungsrechtlichen sowie kommunikativen Maßnahmen erfolgreich verändert werden konnte. Dies ist ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer städtischen Kooperationskultur in der Sicherheitsproduktion.



5 Die städtische Sicherheitsproduktion in Hamm

Die Untersuchungsräume des Hammer Nordens und des Ostrings unterscheiden sich deutlich. Der Dimensionssprung wurde bei der Auswahl bewusst gewählt, um die unterschiedlichen Bearbeitungsebenen der städtischen Sicherheitsproduktion abzubilden: Der Norden als Quartiersentwicklung und der Ostring als Projektentwicklung. Demzufolge ergeben sich auch andere Strukturen von Komplexität in den Akteurskonstellationen, den Sicherheitsbildern und den Maßnahmen und Strategien.

Aber auch die Problemdimensionen unterscheiden sich in den beiden Untersuchungsräumen deutlich. Bleibt die Problemlage im Ostring mit Nutzungskonflikten und Ordnungsproblemen überschaubar, so ist im Norden Kriminalität als Ausgangspunkt der Bearbeitung und immer wieder relevantes Thema präsent. Die soziale Thematik des Nordens erweitert die Problemdimension weiter. Dadurch erklären sich auch unterschiedliche Laufzeiten der Bearbeitung – im Norden mit über zwanzig und im Ostring mit sechs Jahren (unterbrochen von längeren Phasen geringer Aktivität), wobei die Maßnahmen am Ostring als abgeschlossen gelten können und die Tätigkeiten im Norden auf Kontinuität ausgelegt sind.



5.1 Grundprinzipien städtischer Sicherheitsproduktion

Trotz dieser Unterschiede der Gebiete und ihrer Dimensionen werden in ihrer Gegenüberstellung Grundprinzipien der städtischen Sicherheitsproduktion in Hamm deutlich – sie beinhalten Rahmensetzungen, Kulturen und Stile, die die Herstellung von Sicherheit grundsätzlich prägen.

5.1.1 Überschaubare Stadtgröße und überschaubare Problemdimensionen

Der statistische Stadtbegriff definiert Großstädte als Städte über 100.000 Einwohner. Hamm mit 180.000 Einwohnern wird von dieser Definition umfasst – ist in den Augen seiner Bewohner „aber eigentlich doch mehr so wie eine kleine Stadt.“ (Hamm, Planung).

Hamm bleibt aus Sicht der städtischen Sicherheitsakteure in vielerlei Hinsicht überschaubar. Dies betrifft seine räumliche Struktur, die mit eigenständigen Quartieren auch städtebaulich ablesbar bleibt, seine soziale Organisation und auch seine Akteursdichte – viele Akteure kennen sich persönlich auch aus anderen Zusammenhängen. Der Kontakt zu den Bürgern bleibt ebenfalls sehr niedrigschwellig möglich – über thematisch offene Formen wie über Vereine, die Bezirksvertretungen oder auch die direkte persönliche Kommunikation. Ergänzend werden von der Stadtverwaltung projektspezifische Beteiligungsverfahren eingesetzt, die den Austausch zusätzlich unterstützen.

„Man sieht sich, man kennt sich“ (Hamm, Jugend/Soziales) wird in der überschaubaren Stadt Hamm möglich und zu einer Grundlinie der Zusammenarbeit. Dies schließt selbst die in anderen Städten im Zuge der Sicherheitsarbeit häufig problematisierte Medienlandschaft ein.

„Die Presse ist auch sehr kooperativ. Da kann man dann sagen: ‚Also das ist ein Gerücht. Die Polizei, Herr Sowieso und der Integrationsbeauftragte sind dagewesen. Die sagen, also das ist alles in Ordnung, das ist alles sauber. Macht euch keine Sorgen.‘ Das passiert dann auch.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Auch die Problemlage in Hamm bleibt überschaubar. Hamm gilt als „Insel der Glückseligen“ (Hamm, Ordnung) oder „Idylle pur“ (Hamm, Jugend/Soziales) – ein Umstand der ebenfalls maßgeblich auf die Größe und Struktur Hamms zurückgeführt wird.

„Überschaubarkeit“ wird auch hier zum Schlüsselbegriff der Sicherheitsarbeit. Auch wenn Hamm in Rankings vergleichender Untersuchungen zur Sicherheitslage in Nordrhein-Westfalen auf Platz 21 von 27 gesetzt wird (vgl. Westfälischer Anzeiger, 2011), aber auch im landesweiten PKS-Vergleich lediglich im Mittelfeld einzuordnen ist – die geringe absolute Fallzahl an Straftaten und ein erfassbares Stadtgefüge erlauben eine persönliche Gesamteinschätzung zur Sicherheitslage der Stadt. Es bleiben kaum unbekannte Gebiete oder Personengruppen, deren Situation bzw. Motivation man nicht einordnen kann und bei denen man sich im eigentlichen Sinne „nicht sicher sein kann“. Die Akteure vor Ort sind davon überzeugt, einen guten Überblick und Zugang zu potentiellen Problemen zu besitzen und lassen sich daher nicht durch singuläre Situationen oder negative Berichte dominieren. Das Sicherheitsbild der Stadt Hamm gilt stadtweit als unproblematisch – der Umgang mit der Sicherheitslage ist daher von einer relativen Gelassenheit geprägt. Auch für weitere Elemente der Sicherheitskultur in Hamm wird „Überschaubarkeit“ zu einem zentralen Begriff.

5.1.2 Lernendes System Verwaltung – Die Wirkungen des Hammer Nordens

Prägend für die Arbeits- und Sicherheitskultur waren auch die Erfahrungen mit dem Hammer Norden. Die Wirkung, die das nicht mehr zu ignorierende Problem des Hammer Nordens zu Beginn der 1990er Jahre auf das Selbstverständnis der Stadt gehabt hat, ist nur als These zu formulieren: Demnach hat es eine schockierende Wirkung entfaltet, was die Strategieänderung und den plötzlichen hohen Einsatz an finanziellen und personellen Mitteln erklären würde. Fördertechnische und strukturelle Veränderungen erleichterten die Umsetzung des dann eingeschlagenen Weges. Noch immer sind die Erfahrungen aus dem Norden tief in der kollektiven Erinnerung, insbesondere der Stadtverwaltung, verankert und als Lerneffekte präsent.



Diese Lerneffekte zeigen sich einerseits in Strukturen: Der Einsatz von Stadtteilkoordinatoren, die Einrichtung von Stadtteilbüros sowie der Nutzen integrierter Stadtteilkonzepte sind stadtweit, und besonders im Hinblick auf die späteren Tätigkeiten im Hammer Westen, aus den positiven Erfahrungen des Hammer Nordens erfolgt.

„Der Hammer Westen hatte das große Glück, dass wir im Norden mit dem Präventivkreis und mit der gesamten Arbeit ja vorgearbeitet haben. Die konnten ganz viel von unseren Netzwerken usw. übernehmen. Die konnten sehen: ‚So haben wir das gemacht, so müsst ihr das machen.‘“ (Hamm, Stadtteil)

Andererseits finden sich diese Lerneffekte auch in grundlegenden Prinzipien, insbesondere denen einer fach und dezernatsübergreifenden Zusammenarbeit. Der Hammer Norden „...war so ein Projekt, wo es wirklich auch damit losgegangen ist, mit dieser, ja, integrierten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bereichen. Und das hat sich einfach bewährt und auch eingeübt“ (Hamm, Stadtteil). Dieses Prinzip ist auch heute noch präsent. Die enge gelebte Zusammenarbeit wird von allen Akteuren geschätzt und gefördert. Die gegenseitige Kooperation findet dabei sowohl auf formellem wie auch auf informellem Weg statt.

Insbesondere die kommunale Verwaltung in Hamm zeigt sich anhand der Erfahrungen aus dem Hammer Norden als lernendes System. Von Interesse ist insbesondere die Art, in der neues Wissen in eine bestehende Organisation einfließt und damit Formen und Kulturen der Arbeit verändert.

In diesem speziellen Fall ist dies insbesondere über die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt, die diese Erfahrungen in ihrer Arbeit mit den neuen und teilweise experimentellen Strukturen und Verfahren im Hammer Norden gemacht haben. Die Arbeit im Hammer Norden wird zu einer Kohortenerfahrung für eine ganze Mitarbeitergeneration und getragen von der „Aufbruchsstimmung“ im Stadtteil wird das Prinzip der fachübergreifenden Zusammenarbeit auch in anderen gemeinsamen Kontexten weitergeführt. Die hohe Zahl der mit dem Norden befassten Verwaltungsangehörigen stellt eine kritische Masse an „Überzeugten“ dar, die auch weitere Beteiligte in die neuen Arbeitsweisen integrieren – nach und nach etabliert sich diese Philosophie auf Arbeitsebene, unterstützt auch von wachsenden persönlichen Verbindungen. Führungsebenen akzeptieren und befürworteten die gewandelten Prinzipien aufgrund der erreichten Erfolge einerseits, andererseits findet die Arbeitsphilosophie auch direkt Eingang in die Leitungsebenen. Im Laufe der Jahre verfestigen sich die Formen der Zusammenarbeit, werden personunabhängig und zu einem als selbstverständlich angesehenem Prinzip des Handelns.

5.1.3 Kooperationskultur in Hamm

Diese ausgeprägte Kooperationskultur wird damit zu einem weiteren wichtigen Grundpfeiler der (Sicherheit-) Arbeit in Hamm: Kooperation gilt als „selbstverständlich“, denn: „Wo gibt es das heute noch, dass man sagt: ‚Na ich will mich nicht vernetzen?‘ Also, wer das hier in der Verwaltung sagen würde, der könnte morgen seinen Hut nehmen“ (Hamm, Jugend/Soziales). Dieses Prinzip umfasst inzwischen auch Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltung, wie Polizei oder zivilgesellschaftliche Akteure.

Kooperation findet hier in verschiedenen Bezügen statt: Auf Projekt- oder Vorhabenebene wird die Zusammenarbeit über institutionalisierte Formen wie der Ordnungspartnerschaft oder über den direkten Kontakt zwischen den Akteuren praktiziert. Die Akteure entscheiden dabei in den nicht formell geregelten Verfahren meist selbst, welche Fachgebiete von einem Vorhaben berührt werden oder von welchen Bereichen sie Unterstützung und Sichtweisen einholen – gehen dabei im Zweifelsfall aber offensiv vor. Ein kooperativer Grundansatz ist aber auch bereits auf der niedrigschwelligen Ebene des Informationsaustauschs zu beobachten. Wissen und Kenntnisse werden in der Regel bereitwillig geteilt, was sich häufig in einem persönlichen, verbalen Kontakt abspielt.

Reine Daten oder Fakten spielen dabei eine vergleichsweise untergeordnete Rolle – häufiger wird eine Einschätzung oder Situationsbewertung zwischen den Akteuren vermittelt und auch bewusst gesucht. Die Akteure bevorzugen dabei unbürokratische, informelle Wege („kleiner Dienstweg“). Barrieren zwischen einzelnen Abteilungen



sind kaum zu beobachten und basieren wenn, dann in der Regel auf persönlichen und nicht auf institutionellen Differenzen.

Der regelmäßige, niedrighschwellige Informationsaustausch schafft für die Akteure eine Möglichkeit, bereits im Vorfeld von Maßnahmen ihre Interessen und Ziele gegenseitig zu kommunizieren und Handlungsnotwendigkeiten frühzeitig zu erkennen. Er schafft zudem ein erweitertes Verständnis von Problemlagen und ermöglicht es, die eigene Tätigkeit passgenauer auf Situationen abzustimmen.

„Durch diese sogenannte Netzwerkarbeit und dadurch, dass man sich intensiv da jetzt irgendwo beteiligt als Behörde, fließen natürlich auch ganz andere Information in den Polizeiapparat ein. Das hat natürlich auch Auswirkungen auf die Polizeiarbeit insgesamt. Ich sage mal, das Bewusstsein für viele Dinge, die werden ja sensibler gemacht, die Kollegen, für Problemstellungen. Also, wenn ich Hintergründe kenne, fahre ich da ganz anders hin und schreite wahrscheinlich auch anders ein, als wenn ich da so völlig so ins Nichts hineingestürzt werde.“ (Hamm, Polizei)

Zudem zeigt sich durch den Austausch wiederholt ein langfristig wirksamer Effekt, der die Zusammenarbeit zwischen Institutionen und Abteilungen berührt: Das Wissen über Sichtweisen und Motivationen anderer Akteure wächst, ebenso wie das Verständnis für deren begrenzte Handlungsspielräume.

Der kooperativ-pragmatische Umgang im Zusammenhang mit Informationen (wobei die Akteure die Grenzen des Datenschutzes immer sehr bewusst formulieren) zeigt sich auch in der Handhabung von Zuständigkeiten. Unter den Grundsatzzielen „etwas zu bewegen“ oder „gute Arbeit zu machen“ wird auch die Zusammenarbeit häufig weniger unter formalen als unter inhaltlichen und als „sinnvoll“ erachten Aspekten geregelt. Als Motivation findet sich wiederholt die Überzeugung, dass Probleme nur gemeinsam gelöst werden können, „weil eigentlich haben alle gesehen, wir sind einzeln vor eine Wand gerannt und wenn was schiefgeht, so fand man einen Schuldigen“ (Hamm, Ordnung). Eine solche Form von Pragmatismus ist auf der Arbeitsebene der Sicherheitsakteure weit verbreitet. Dadurch entsteht ein Arbeitsverständnis, das von der Mehrdimensionalität der Problemlagen ausgehend auch mehrdimensionale Lösungen sucht.

„Es ist ja nicht jetzt nur ein Einzelproblem der Ordnungsbehörde oder ein Einzelproblem von der Polizei oder so, sondern das sind ja Probleme, die dann die Stadt an sich angehen. Dann versuchen wir gemeinsam dazu zu kommen, dass wir die Probleme irgendwie gelöst bekommen. Und bislang haben wir immer Lösungen gefunden. Immer.“ (Hamm, Ordnung)

In Hamm wird ein solches Arbeitsverständnis auch tatsächlich in der Arbeitspraxis umsetzbar: Eine zu großen Teilen von Vertrauen getragene Kooperationskultur, ein von der Hierarchie zumindest zugelassenes pragmatisches Agieren der Arbeitsebene und eine Erfahrung in der gemeinsamen Bearbeitung von Problemen, führen an vielen Stellen dazu, Ressortdenken zu überwinden. Autoritative und kompetenzbeschränkende Verfahren werden nach Möglichkeit vermieden.

„Also wir versuchen diese ganzen Geschichten immer sehr auf kollegialer Basis und auf kooperativer Basis anzugehen. Also es gibt bei uns kaum irgendetwas das man wirklich sagt: ‚So, da schreibt jetzt einer eine Dienstanweisung.‘ Also das gibt es hier in Hamm eigentlich kaum.“ (Hamm, Stadtteil)

5.1.4 Informelle Netzwerke in der formalen Organisation

Bei dieser Form der Kooperationskultur, die zu großen Teilen auf gegenseitigem Vertrauen basiert, gewinnen informelle und persönliche Netzwerke als Vorbedingung und als Ergebnis der Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung. Sie führen dazu, dass in Hamm das formale, grundsätzlich hierarchisch aufgebaute Verwaltungssystem durch stabile informelle Netzwerke gewissermaßen „flexibilisiert“ wird. Begünstigt wird ein derartiger Wandel des bürokratischen Steuerungsmodells hier wieder durch die Dimension der Stadt und ihrer Verwaltung: In spezifischen Bezügen sind nur wenige Akteure tätig, so dass immer wieder gleiche Kontakte entstehen, „auch, weil hier eben die Stadt noch relativ überschaubar ist. Also, der Personenkreis ist ja schon eng begrenzt. Hier ist nichts Anonymes“ (Hamm, Polizei). Viele Akteure sind zudem gebürtige Hammenser, in das soziale (Vereins-)Leben vor Ort aktiv eingebunden und kennen sich aus persönlichen oder vorfachlichen Bezügen bereits seit langem und können auf ein bestehendes Vertrauensverhältnis aufbauen.



Unabhängig der begünstigenden Rahmenbedingungen bleibt die Zusammenarbeit jedoch immer auch eine Frage der richtigen „Chemie“ zwischen den handelnden Personen. Die Bedeutung von einzelnen Personen für das Funktionieren des Systems erhöht sich dadurch.

Eine solche Konstruktion führt für den einzelnen Mitarbeiter möglicherweise zu Konflikten. Berufliche und private Sphäre entwickeln Überschneidungsflächen. Zwänge und Erfordernisse des einen können Einfluss auf den jeweils anderen Bereich entwickeln. Des Weiteren entstehen in Einzelfällen Gruppenzwänge – „dazugehören“ wird nicht nur zu einem sozialen Thema sondern auch zu einer beruflichen Notwendigkeit, denn das „Kennen“ und „Vertrauen“ wird zu einem Schlüsselement, denn „ich sage mal, und dieses Kennen, das öffnet dann ja auch viele Türen, macht vieles einfacher.“ (Hamm, Polizei). Das Kennen führt zu einer entspannteren Arbeitsatmosphäre zu unkomplizierteren Prozessen und damit schnelleren Arbeitsergebnissen – de facto zu der guten, vorzufindenden Vernetzung in den Hammer Akteursstrukturen.

Die Frage ist, wie sehr diese Strukturen – die ja auf Einzelpersonen und deren Beziehungen aufbauen – an diese gekoppelt bleiben oder sich verselbstständigen und Teil der organisatorischen Struktur werden. Hier wird der Zeitfaktor der Zusammenarbeit relevant: So sind beispielsweise die Kooperationsbeziehungen im Hammer Norden durch zwanzig Jahre personengetragener Kooperationserfahrungen inzwischen an vielen Stellen in ihrer grundlegenden Funktion institutionalisiert und gewissermaßen „Tradition“. Die Strukturen sind dadurch belastbarer, da sie nicht mehr ausschließlich an Einzelpersonen orientiert sind.

„Mittlerweile ist es personenunabhängig! Also wenn wir in der Wache anrufen, ist klar: Wir rufen nicht umsonst an. Die sind kooperationsbereit, die schauen: ‚Können wir die Zeiten abstimmen? (...) Ja. Wie ich das so sage – ist das richtig beeindruckend, finde ich mal wieder. Man gewöhnt sich einfach dran. Das sind alles schleichende Prozesse. Ist ja nicht von heute auf morgen, dass so etwas passiert.“ (Hamm, Jugend/Soziales)

Das Wissen über konkrete Kontakte und zu wählende Verfahren ist jedoch weiterhin ein stark informelles. Es ist selten direkt in formelle Rahmen oder Vereinbarungen eingeflossen. Durch seine breite Verankerung wird es aber von Einzelpersonen unabhängig: Es wird zwar nicht formal durch die Institution getragen aber informell durch eine große Zahl an Mitarbeitern der Institutionen gelebt. Es ist „Alltagswissen vieler geworden“ – an neue Mitarbeiter kann es aber nicht über Handreichungen weitergegeben, sondern nur wieder durch das „Miterleben“ und „Dabeisein“ erfahren werden.

5.1.5 Kontinuität von Personal, Positionen, Programmen, Politik und Personen – und Lösungen im Zeitgeist

Vertrauensverhältnisse, persönliche Kontakte, informelle Netzwerke und deren Abbildung in Organisationen sind somit Ergebnisse eines längeren und kontinuierlichen Prozesses. Konstanz, insbesondere (aber nicht nur) die Kontinuität von Personal und Personen, entwickelt sich dadurch zu einem weiteren Grundprinzip der Sicherheitsarbeit in Hamm. Neben der personellen Konstanz mit ihren informellen Netzwerken und etablierten Arbeitsstrukturen wird auch die „Stadt als Ganzes“ von vielen Akteuren als stabil empfunden – und dies obwohl Hamm durch den Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten mit starken Umbrüchen umgehen musste (Arbeitslosigkeit, Industriebrachen, soziale Probleme). Stabilität wird als auch kleinräumig an vielen Orten konstatiert – bis hin zur stellenweisen Stagnation.

Die aktiv gestaltenden und kontinuierlichen Bemühungen der Stadtverwaltung Hamms im Umgang mit den Veränderungen in der Stadt tragen ebenfalls zu einer beruhigten subjektiven Sicherheitslage der Bevölkerung bei. Die eskalierende Situation im Hammer Norden vor zwanzig Jahren ist die einzige berichtete – und daher als These: schockierende – Situation, die jenseits eines stadtesellschaftlichen Toleranzrahmens in der Beurteilung von Sicherheit und Ordnung auftrat (und noch heute wirkt).



Zur Dauerhaftigkeit zählt auch die Konstanz des politischen Führungspersonals. Der Oberbürgermeister der Stadt Hamm ist seit mehreren Amtsperioden tätig. Er wird von der Stadtverwaltung geschätzt und seine Bürgernähe meist positiv gewürdigt. Seine lange Amtszeit und die damit verbundene kontinuierliche Politik gibt eine Sicherheit für die Mitarbeiter der Verwaltung und deren inzwischen etablierte Strategien. Die Dauerhaftigkeit der Stadtspitze ist so verankert, dass unter den Verwaltungsmitarbeitern selbst Unklarheit herrscht, wie lange diese schon besteht – sicher ist man sich nur in einem: Sie ist lang.

Das Jahr des Amtsantritts des Oberbürgermeisters 1999 wird damit zum Zeitpunkt des letzten politischen Umbruchs, der mit der neu eingeführten Ordnungspartnerschaft gleichzeitig auch eine Veränderung der Sicherheitsarchitektur mit sich brachte. Dabei greift die Einführung auf eine damals aktuelle Philosophie zurück, die 1998 in einem Erlass des Innenministeriums des Landes NRW thematisiert wurde.

Die Lösung von Problemen im Sinne des Zeitgeistes findet sich auch in anderen Zusammenhängen: Die Anfang der 1990er Jahre öffentlich thematisierte Situation des Hammer Nordens und die darauffolgenden Aktivitäten mit quartiersbezogenen, sozialen und baulichen Maßnahmen integrierte zwei damalige Strömungen – den neuen Ansatz der Sozial- und Jugendhilfe (Neufassung des SGB VIII von 1991, Neuorganisation der sozialen Dienste, Sozialraumbezug) sowie ein Umdenken in der Stadterneuerung (Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ des Landes NRW 1994). Auch die Einführung eines kommunalen Ordnungsdienstes erfolgte Ende der 1990er Jahre zeitgleich mit anderen großen Städten des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Aufnahme dieser zeitaktuellen Strategien und Konzepte zeigt eine Nutzung von „Möglichkeitsfenstern“ und – zumindest für den integrierten Quartiersansatz im Hammer Norden – auch eine sehr frühe, innovative Implementation. In den Folgejahren ist hierbei zudem auch eine aktive Nutzung der sich bietenden Ressourcen vorgenommen worden, indem über das Programm der Sozialen Stadt modellhafte Weiterentwicklungen der Strukturen und Instrumente finanziert werden konnten.

5.1.6 Die selbstbewusste Arbeitsebene, die Hierarchie und der Umgang mit dem Bürger

Überschaubare Problemlagen, erreichte Erfolge und belastbare Netzwerke scheinen auch eine intrinsische Wirkung zu entwickeln: Letztlich zeigen sich die Akteure überzeugt von der eigenen guten Arbeit und verweisen auf eine Vielzahl von Studien, Modellprojekten und Evaluationen, die sich mit der Stadt Hamm beschäftigen. Es scheint sich hier ein gewisses Selbstvertrauen, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, etabliert zu haben, das einerseits zu einem Stolz und zu einer Motivation beiträgt, andererseits auch den Außenauftritt nicht scheut.

Diese „lange Leine“ lässt sich für fast alle Akteursbereiche feststellen und führt zu einer selbstständigen und eigeninitiativen Arbeitsebene. Wie auch schon im Zusammenhang mit dem Akteursquadrat im Hammer Norden – als Instrument um Hierarchien zu umgehen – gezeigt, werden auf Arbeitsebene der Verwaltung Strategien entwickelt, die einen günstigeren Arbeitsfluss im Sinne der Sache ermöglichen. Die starke Vernetzung auf Arbeitsebene verstärkt die Möglichkeit des gestaltenden Handelns, in dem viele Dinge auf Arbeitsebene vorab besprochen werden können, bevor sie formell thematisiert werden. Auch hier ist ein formelles Steuerungsdefizit zu konstatieren. Die Leitungsebene ist sich dieses Verfahrens grundsätzlich bewusst, stellt sich aber nicht dagegen, sofern sich entsprechende Erfolge zeigen.

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen wird die Funktion des Oberbürgermeisters der Stadt. Durch die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze aus Verwaltungsleiter und politischem Ratsvorsitzenden und der 1999 in Nordrhein-Westfalen eingeführten Direktwahl des Oberbürgermeisters, der nun beide Funktionen übernahm, ging auch eine Machtkonzentration dieser Stelle einher. Eine Unterstützung durch die Stadtführung wird dabei von der Verwaltungsebene gesucht, um eine autoritative Rückendeckung zu sichern und die Nachhaltigkeit der eigenen Tätigkeit zu erreichen.



Über verschiedene Hierarchiestufen der Sicherheitsakteure hinweg zeigt sich zudem ein ähnliches Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt. Es herrscht eine grundsätzliche bürgerorientierte Grundeinstellung mit einem hohen Serviceverständnis der Akteure vor.

„Ich sage mal, Dienstleistungsunternehmen sind wir allemal – wie auch die Polizei. Also, eigentlich müssten wir nicht Polizei oder Ordnungsamt auf dem Rücken stehen haben, sondern ‚Information‘. Wir werden zu allen Lebenslagen befragt und das Schöne ist, dass wir uns das auch auf die Fahne geschrieben haben: ‚Es gibt nichts, wofür wir nicht zuständig sind.‘“ (Hamm, Ordnung)

Zielgruppenspezifische Unterstützungsangebote, Beteiligungsangebote jenseits des verpflichtenden Rahmens und dezentrale Kontaktstellen sind nur die Manifestationen eines verbreiteten und gelebten Selbstverständnisses als „Dienst für den Bürger“. In seiner Umfänglichkeit zeigt dieses Verständnis durchaus auch paternalistische Züge, die gleichsam auch dazu führen können, bürgerschaftlichem Eigenengagement „die Zügel aus der Hand“ zu nehmen oder es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, auf Tätigkeiten der Kommune zu vertrauen, statt selbstständig tätig zu werden.

5.2 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung einer städtischen Sicherheitspolitik in Hamm

Die Rahmenbedingungen der Sicherheitsproduktion in Hamm zeigen sich als System gegenseitig stützender und aufeinander aufbauender Elemente: Überschaubare Stadtdimension und Akteursbreite fördern enge Verbindungen zwischen den handelnden Personen, die zu informellen Netzwerken und einer Flexibilisierung der hierarchischen Struktur führen. In der flexiblen Struktur entwickelt sich ein auf Vertrauen basierendes Kooperationsprinzip, das durch die gemeinsam geteilte Erfahrung der Quartiersentwicklung des Hammer Nordens einerseits verstärkt wird – seine Bearbeitung andererseits aber auch erst erfolgreich ermöglicht. Das kooperative Arbeitsprinzip weitet sich, getragen von der erreichten Erfolge und der Motivation, weiter aus, erfasst neue Akteure und gewinnt als „Tradition“ Eingang in die Strukturen der Organisationen. In den Ergebnissen und Verfahren der lokalen Sicherheitsarbeit werden diese Rahmenbedingungen sichtbar – gestalten und prägen die Sicherheit vor Ort.

Es wird deutlich, dass städtische Sicherheitsarbeit ein hochgradig lokal spezifisches Thema ist. Es unterscheiden sich nicht nur die kleinräumigen Situationen in ihren Themen, Problemkonstellationen und -ausprägungen, sondern vor allem prägt eine „städtische Kultur“ den Umgang, die Verfahren und letztlich die Wirkungen der Sicherheitsarbeit. Dies erfordert einen genauen Blick auf die spezifischen Rahmenbedingungen einzelner Städte und führt die Übertragbarkeit von Erfahrungen und Verfahren an ihre Grenzen. Grundverständnis hierfür ist die spezifische Auseinandersetzung mit der jeweiligen lokalen Sicherheitskultur: Was in der Stadt Hamm richtig war, kann in einer anderen Stadt gerade falsch sein. Nicht alles passt zur lokalen Kultur, zu den Akteuren, zu den Prinzipien – vieles wird nicht so funktionieren, einiges scheitern, manches kontraproduktiv enden.

Auch eine Weiterentwicklung der städtischen Sicherheitspolitik ist etwas Lokal-spezifisches und muss lokal verhandelt werden. Selbst eine sorgsame Analyse der Produktionsbedingungen von Sicherheit kann diesen Prozess nicht ersetzen. Es bieten sich aber die Möglichkeiten von Gedankenanstößen – als Anregung, über alte oder neue Themen erneut zu reflektieren, Situationen neu zu bewerten und Entscheidungen, die nie bewusst getroffen wurden, zu überprüfen.

Veränderte Akteursstrukturen und die Grenzen des Kooperationsprinzips?

Die Sicherheitsarbeit Hamms basiert zu großen Teilen auf einem Kooperationsprinzip persönlich bekannter Akteure. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen machen jedoch auch vor Städten in Westfalen nicht halt: auf dem Wohnungsmarkt werden international agierende Investoren tätig, im Einzelhandel schreitet die Filialisierung großer Ketten voran, zunehmende Mobilität schwächt die lokale Bindungswirkung einer Gemeinde. In verschiedenen Segmenten wird es schwieriger werden, Akteure auf Basis bisheriger Prinzipien einzubeziehen. Es wird darum gehen, neue Formen der Einbindung zu finden, die eventuell auf formelleren Ansätzen als bisher ruhen.



Das Ende der Fördermittel und das Ende von Möglichkeiten?

Eine wichtige Rahmenbedingung für das städtische Handeln im öffentlichen Raum war und ist, dass Fördermittel aus verschiedensten Programmen eingeworben werden konnten. Insbesondere die Programme „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“ waren für die Stadt- und Quartiersentwicklung in Hamm – und damit für die Sicherheitsarbeit – von entscheidender Bedeutung. Die Mehrzahl an Investitionen im öffentlichen Raum der Stadt sind nur durch diese oder ähnliche Fördermittel durchführbar gewesen – fehlen diese, führt dies zu starken Handlungseinschränkungen der Kommune. Die Reduktion verschiedenster Förderlinien und -programme weist darauf hin, dass sich Handlungseinschränkungen verstärken werden. Eine kommunale Eigenfinanzierung von Maßnahmen und Strukturen wird an vielen Stellen nur eine Ausnahme bleiben.

Paternalismus und die Mitwirkung der Bürger?

Anspruchshaltung und fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger werden von den Sicherheitsakteuren in Hamm wiederholt genannt. Scheinbar ist es schwer, bürgerschaftliches Engagement jenseits eines akuten Problemdrucks sicherzustellen. Gleichzeitig übernimmt die Stadt Hamm an vielen Stellen Serviceaufgaben, orientiert ihre Arbeitsweise und -strukturen an Bedürfnissen der Bevölkerung und versteht sich als Dienstleister. Welche Verbindung zwischen diesen beiden Beobachtungen liegt, ist offen. Welche Rolle und Aufgaben den Bürgerinnen und Bürgern in der lokalen (Sicherheit-) Arbeit „zugemutet“ werden können, ist eine Frage, die immer wieder neu verhandelt werden muss.

Die Notwendigkeit „schmutziger Ecken“ in der Stadt?

Nicht alle städtischen Nutzungen repräsentieren die Schokoladenseite der Stadt. Es gibt auch weniger attraktive, negativ besetzte oder störende Nutzungen. Diese Nutzungen benötigen Raum in der Stadt, da sie entweder einen Bedarf erfüllen oder aber Folgen von Problemen darstellen, die auf kommunaler Ebene nicht lösbar und daher als gesetzt zu sehen sind. Solche „schmutzigen Ecken“ können kleine räumliche Situationen sein oder ganze Quartiere betreffen.

Wie „planvoll“ kann mit diesen Situationen umgegangen werden: Kann es eine bewusste „Standortplanung“ für problematische Nutzungen oder Gruppen geben? Ist diese fachlich und vor allem politisch durchsetzbar oder können solche Strategien nur unterhalb des öffentlichen Wahrnehmungsrads stattfinden? Wenn sich Nutzungen oder Strukturen durch eine bewusste oder zugelassene Ansiedlung konzentrieren, stellen sich Fragen der Gerechtigkeit: Wie findet die Ortsauswahl statt – trifft es Orte mit einer schwächeren Lobby? Wie ist es mit der Mehrfachbelastung von Gebieten? Werden Gebiete gezielt „geopfert“, um andere Gebiete von problematischen Nutzungen freizuhalten? Wann ist Konzentration sinnvoll (bessere Kontrolle, gezieltere Hilfsangebote) und wann ist sie schädlich (Verstärkungskreisläufe, Stigmatisierung)?

Bleiben Experimentierfelder der (Sicherheits-) Arbeit offen?

Die Erfahrungen aus dem Hammer Norden zeigen, dass neue Probleme auch neue Formen im Umgang mit ihnen erfordern. Nicht alle Lösungen sind bereits bekannt. Wie rekonstruiert wurde, waren für den Erfolg der Quartiersentwicklung im Hammer Norden Freiheiten und Experimentierfelder von entscheidender Bedeutung. Nicht alle Ideen und Konzepte waren zielführend, aber die Offenheit, Konzepte zu erproben und auch zu verwerfen, führte zu Verfahren, die auch heute noch eingesetzt werden und übertragen werden konnten.

Die genannten Themen sind Gedankenanstöße. Sie stellen mehr Fragen als sie beantworten – und sollen dies auch. Die Antworten müssen in Hamm selbst und gemeinsam gefunden werden.



6 Quellen

- Bartscher, Matthias (2000): „Chancen und Grenzen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen – Ermutigung zur Partizipation in der Stadtteilarbeit“. In: Regiestelle E&C der Stiftung SPI (Hrsg.) *Startkonferenz der Quartiersmanager. Chancen und Möglichkeiten der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Quartiersmanagements. Dokumentation zur Veranstaltung vom 5.-6. Dezember 2000 in Berlin*. Berlin.
- Bartscher, Matthias (2001): „Impulsreferat in der Arbeitsgruppe 3: Sozialraumorientierung als Konzept der solidarischen Stadt - Beiträge der Jugendhilfe zur Stadtteilarbeit“. In: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.) *Auf dem Weg zur solidarischen Stadt - Kooperation von Stadtentwicklung und Jugendhilfe*. Berlin (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe).
- Bartscher, Matthias; Köller, Klaus (2006): „Soziale Stadt NRW: Stadtteile & Projekte: Stadtteilprofile: Hamm Norden“. Abgerufen am 27.06.2012 von http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile_projekte/profil_hamm_norden.php.
- BMI, Bundesministerium des Innern; BMJ, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2006): *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht - Langfassung*. Berlin: BMI/BMJ.
- Boers, Klaus (1991): *Kriminalitätsfurcht: über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems*. Pfaffenweiler: Centaurus, Pfaffenw. — ISBN: 3890854982
- Capital Online (2012): „Hamm: Die besten Wohnlagen für Immobilien und Wohnungen | Immobilien-Kompass - Capital“. Abgerufen am 09.05.2012 von <http://karte.immobilien-kompass.de/wohnen/hamm#karte>.
- Eisner, Manuel (2000): *Lebensqualität und Sicherheit im Wohnquartier*. Chur, Zürich: Rüegger. — ISBN: 3-7253-0695-8
- Fabel-Lamla, Melanie; Tiefel, Sandra (2003): „Fallrekonstruktionen in Forschung und Praxis.“. In: *Zeitschrift für qualitative Sozialforschung*. 2 .
- Funk, Matthias; Lintel, Hiltrud; Sachse, Rainer; Hamm, der Oberbürgermeister (Hrsg.) (2005): *Ringanlagen Hamm. Entwicklungs- und Gestaltungskonzept*. Düsseldorf.
- Geyer, Dominik; Sobotta, Angelina; Follmann, Alexander; u. a.; Hamm, der Oberbürgermeister, Stadtplanungsamt, Abteilung verbindliche Bauleitplanung (Hrsg.) (2010): *Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ für die Stadt Hamm*. Köln.
- Hamm, der Oberbürgermeister, Ordnungs- und Wahlamt (Hrsg.) (2011a): *Stadt Hamm: Vierteljahresstatistik. 2. Quartal 2011*.
- Hamm, der Oberbürgermeister, Ordnungs- und Wahlamt, Abteilung für Statistik und Wahlen (Hrsg.) (2011b): *Statistisches Jahrbuch der Stadt Hamm. Teilbericht Bevölkerung. Berichtsjahr 2010*.
- Hamm, der Oberbürgermeister, Stadtplanungsamt (2012): *Sozial- und Bewohner(innen) orientiertes Stadtteilentwicklungskonzept. Darstellung der Arbeit 2010/2011*. Hamm.
- Hesse, Silke (2007a): *Stadtteilbezogenes Controllingsystem. Hamm Norden. Jahresbericht 2006 / 2007 - Teil 1*. Hamm.
- Hesse, Silke (2007b): *Stadtteilbezogenes Controllingsystem. Hamm Norden. Jahresbericht 2006 / 2007 - Teil 2*. Hamm.
- Innenministerium NRW (o. J.): „Landespreis für Innere Sicherheit 2003. Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen.“.



Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1993): „Kriminalitätsvorbeugung durch die Polizei. (SMBL.NRW. 203010)“.

Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): „Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen - Mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden. (IV C 2- 600/295 n.v.)“.

InWIS Forschung & Beratung (2005): „Handlungskonzept Wohnen 2015. Langfassung“.

Köller, Klaus (2010): „Stadtteilkoordination im Rahmen des „Sozial- und Bewohnerorientierten Handlungskonzepts Hamm-Norden““. In: DBH - Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg.) *Gemeinsam Kriminalprävention gestalten - aktiv in Schule und Stadtteil*. Köln S. 66–70.

Legge, Ingeborg (1995): *Kriminologische Regionalanalyse Hamburg, Band 1*. Hamburg.

Lehnerdt, Jörg; Ciuraj, Claus (2010): *Einzelhandelsstandort- und Zentrenkonzept Stadt Hamm. Fortschreibung 2010*. Köln.

LEG Management GmbH (Hrsg.) (2011): „LEG Wohnungsmarktreport 2011 NRW. Mit Wohnkostenatlas“.

Mayring, Philipp (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim und Basel.

Mistereck, Wolfgang; Reichertz, Jo (1997): „Verunsicherung durch Kriminalität? Erste Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage in Hamm / Westf.“. In: Kury, Helmut (Hrsg.) *Konzepte Kommunaler Kriminalprävention*. Freiburg i. Br.

o. A. (2005): „WDR Lokalzeit vom 09.02.2005“.

o.A. (1999): *Sozial- und bewohnerorientiertes Stadtteilentwicklungskonzept Hamm-Norden - ein Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung*. Hamm.

Polizeipräsidium Hamm (Hrsg.) (2008): *Einblicke in Strukturen und Aufgaben*. Hamm.

Polizeipräsidium Hamm, Polizeiinspektion Nordwest (2000): *Bürgerbefragung Hammer Norden - 16. und 17. Juni 2000*. Hamm.

Posiege, Petra; Steinschulte-Leidig, Birgitta (1999): *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen*. Wiesbaden.

Scheuven, Robert; Nadrowski, Steffen; Marx, Christian (2005): *WerkStadt Hamm. Strukturkonzept zur Stadtentwicklung*.

Schwindt, Hans-Dieter; u.a. (2001): *Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt*. Neuwied.

Stadt Hamm (2012a): „Das Leitbild Bürgerkommune Hamm“. Abgerufen am 21.12.2012 von <http://www.hamm.de/soziales-und-gesellschaft/ehrenamt/buergerkommune.html>.

Stadt Hamm (2012b): „Hamm: Einwohner und Haushalte der Stadt Hamm am 31. Dezember 2011“.

Stadt Hamm (Hrsg.) (2011a): „Hamm: Statistisches Jahrbuch der Stadt Hamm. Berichtsjahr 2011“.

Stadt Hamm (2011b): „Ordnungspartnerschaft“. Abgerufen am 01.03.2013 von http://www.hamm.de/rathaus/buergerservice/formulare/civserv.html?tx_civserv_pi1%5Bcommunity_id%5D=1110000&tx_civserv_pi1%5Bmode%5D=service&tx_civserv_pi1%5Bid%5D=211&cHash=33ec27d1a3832a15a9f2d1cc2a2ab681.



Stadt Hamm, Der Oberbürgermeister, Stadtplanungsamt (Hrsg.) (2011c): *Der Ostring - Ein Gartendenkmal*. 2. Aufl. Hamm.

Stadt Hamm, Ordnungs- und Wahlamt (Hrsg.) (2010): „Erfahrungsbericht: Qualifizierungsmaßnahme im Kommunalen Ordnungsdienst.“

Städtenetz Soziale Stadt NRW (2006): „Soziale Stadt NRW: Stadtteile & Projekte: Stadtteilprofile: Hamm Norden“. Abgerufen am 10.01.2012 von http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile_projekte/profil_hamm_norden.php.

Städteregion Ruhr (2012a): „Wohnungsmarkt Ruhr. Zweiter regionaler Wohnungsmarktbericht.“

Städteregion Ruhr (2012b): „Wohnungsmarkt Ruhr. Zweiter regionaler Wohnungsmarktbericht. Tabellenanhang“.

Städteregion Ruhr (Hrsg.) (2009): „Wohnungsmarktbericht 2030 in der Städteregion Ruhr“.

Wendorf, Gabriele; Felbinger, Doris; Graf, Bettina; u. a. (2004): *Von den Qualitäten des Wohnumfeldes zur Lebensqualität? Das Konzept des „Atmosphärischen“ als Ausgangspunkt einer integrierten Theorie*. Berlin: Zentrum für Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin (Discussion paper).

Westfälischer Anzeiger (2011): „Studie zum Thema Sicherheit: Hamm auf Platz 21“. Abgerufen am 01.03.2013 von <http://www.wa.de/lokales/hamm/stadt-hamm/hamm-beim-thema-sicherheit-platz-1348054.html>.